DIBUJO REDUCIDO Y COPIADO A PLUMA, POR EL PERSONAL QUE MAS ABAJO SE EXPRESA, DE UNA REPRODUCCION DEL PROPIO ORIGINAL, CONSISTENTE EN UNA CARTA DEL SIGLO XVI REPRESENTATIVA DE LA AMERICA DEL SUR, Y QUE FUERA HECHA POR EL CARTOGRAFO JODOCUS HONDIUS.
CARTOGRAFO: Carlos E.C. Hoempler Jr. - DIBUJANTE: Humberto González Plaza.
DIBUJANTE: Luis Martinez Tisen. - AUXILIAR: Guillermo Arce Arrieta.
BAJO LA DIRECCION DEL CAPITAN DE FRAGATA: Antonio J. Saldias Maninat, JEFE DEL SERVICIO HIDROGRAFICO Y FAROS DEL PERU,

Inteligencia Estratégica Latinoamericana

Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio

-Antología-

Ministerio de Defensa
Presidencia de la Nación

CUANDO UN PAÍS SE **JUNTA**.
HAY **FUERZA**.

Ministerio de
Defensa
Presidencia de la Nación

Inteligencia Estratégica Latinoamericana

Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio

Antología

Ministerio de Defensa
Presidencia de la Nación

Información de la imagen de tapa

Autor de la reproducción: Hoempler, Carlos E. C., Jr.

Título: América Meridionalis

Descripción: Dibujo reducido y copiado a pluma, de una reproducción de una Carta del siglo XVI representativa de la America del Sur original elaborada por el cartografo Jodocus Hondius.

Año de la reproducción: 1938, con motivo del Congreso Panamericano de Geografía e Historia reunido en Lima, Perú.

IMAGEN DEL MAPA GENTILEZA DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL

Ministerio de Defensa

Inteligencia estratégica latinoamericana: Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio, antología.

Compilado por José Gabriel Paz; Coordinación general de Roberto Román.
1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ministerio de Defensa, 2015.
400 p. ; 24 x 17 cm.

ISBN 978-987-3689-31-4

1. Defensa. 2. Inteligencia. 3. Estrategia Militar. I. Paz, José Gabriel, comp.
II. Román, Roberto, coord. CDD 355.4

Se permite la reproducción total o parcial, la distribución, la comunicación pública de la presente obra, o la transmisión por cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros métodos, siempre y cuando se reconozca la autoría de la obra original, haciendo expresa referencia a la fuente.
La responsabilidad sobre el contenido es exclusivamente de los autores y traductores. Todas las declaraciones de hecho, opinión, o análisis expresado en cada artículo del presente libro, son exclusivamente atribuidos a su autor, y no representan la opinión oficial de su país o de sus agencias, ni las del Gobierno o el Ministerio de Defensa de Argentina.

AUTORIDADES NACIONALES

Dra. Cristina Fernández de Kirchner
Presidenta de la Nación

Ing Agustín O. Rossi
Ministro de Defensa de la Nación

AUTORIDADES DEL MINISTERIO DE DEFENSA

Agrim. Sergio A. Rossi
Jefe de Gabinete

Dr. Jorge Fernández
Secretario de Estrategia y Asuntos Militares

Lic. Santiago Juan Rodríguez
Secretario de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa

Lic. Roberto Pedro Conti
Secretario de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias

Lic. Germán Pedro Martínez
Subsecretario de Coordinación Administrativa

Mag. Javier Araujo
Subsecretario de Formación

Dra. María Fernanda Llobet
Subsecretaria de Planeamiento Estratégico y Política Militar

Dr. Roberto De Luise
Subsecretario de Asuntos Internacionales de la Defensa

Lic. María Julieta Marks
Subsecretaria de Gestión de Medios y Planificación Presupuestaria y Operativa para la Defensa

Lic. Leandro Navarro
Subsecretario de Investigación y Desarrollo y Producción para la Defensa

Lic. María Agustina Brea
Subsecretario de Coordinación Ejecutiva en Emergencias

Sr. Gustavo Luis Caranta
Subsecretario de Planeamiento para a Asistencia en Emergencias

Prof. Roberto Adrián Román
Director Nacional de Inteligencia Estratégica Militar

ÍNDICE

AUTORIDADES 10

ÍNDICE 12

PRESENTACIÓN 15

ESTUDIO INTEGRADOR DEL COMPILADOR 19

José Gabriel Paz "Perspectivas de cooperación en Inteligencia Estratégica. Un aporte para la consolidación de la integración regional". 21

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES EN LA INTELIGENCIA EN AMÉRICA LATINA 39

Russell Swenson "Comprendiendo la Cultura de Inteligencia en las Américas y Su Utilidad Estratégica para la Seguridad Nacional" 41

Russell Swenson "Understanding Intelligence Culture in the Americas and Its Strategic Utility in National Security" 59

Rafael Jimenez Villalonga "Perspectivas de futuro de la inteligencia estratégica en Latinoamérica" 77

Santiago Llop Meseguer "La cultura de la inteligencia y su importancia en la era del conocimiento" 91

Márcia Stein Telemberg "Formación en Inteligencia" 97

Márcia Stein Telemberg "Formacion em Inteligência" 105

José Robles Montoya "Algunas reflexiones previendo escenarios de futuro: La importancia de la prospectiva en el marco de la Inteligencia Estratégica" 113

Jorge Bergallo "La inteligencia estratégica en la educación superior argentina. Un caso particular" 123

Marcos Pablo Moloeznik "Apuntes sobre inteligencia e instrumentos estratégicos en México: Tensión entre la legalidad y la realidad" 133

Pedro Trujillo Alvarez "Débil institucionalización y problemas en el diseño de políticas públicas: la inteligencia y su impacto en la seguridad en Guatemala" 161

Andrés Gómez de la Torre Rotta y Arturo Medrano Carmona "La reorganización de Inteligencia en el Perú: aspectos jurídicos, políticos y comparativos en la región" 177

Manuel Balcázar Villarreal "Antecedentes del Sistema de Inteligencia Estratégica en México" 191

LA VIGENCIA DE LA PERSPECTIVA GEOESTRATÉGICA EN LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA 203

Boris Martynov "El mundo, Rusia y América Latina: ¿Dónde buscar afinidades?" 205

Karol Derwich "El concepto de estado disfuncional y la inteligencia estratégica" 219

Janiel David Melamed V "Inteligencia estratégica y postconflicto en Colombia: Escenarios y Desafíos" 235

Carlos Wellington Leite de Almeida "Presupuesto de Defensa del Brasil y el contexto Sudamericano" 245

Carlos Wellington Leite de Almeida "Orçamento da Defesa do Brasil e o contexto Sul-americano" 269

Severino Mejía Mosquera "La inteligencia estratégica en la operación del Canal de Panamá" 293

PERSPECTIVAS DE COOPERACIÓN REGIONAL EN MATERIA DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA 307

Carlos Maldonado Prieto y Carolina Sancho Hirane "Cooperación en inteligencia estratégica de la defensa en el CDS/UNASUR: Posibilidades, limitaciones y desafíos" 309

Jorge Jouroff "Reflexiones en torno al problema de generación de inteligencia estratégica en la integración regional" 329

Mario Ramos "Desafíos de la inteligencia estratégica frente a la situación geoestratégica e intereses geopolíticos de Nuestra América" 337

Antonio Romanelli "La inteligencia estratégica y el interés atlántico del MERCOSUR" 347

RELACIÓN DE AUTORES 369

CITAS BIBLIOGRÁFICAS 377

PRESENTACIÓN

La República Argentina lleva adelante un importante proceso de cambio para consolidar y democratizar las instituciones que tienen bajo su responsabilidad realizar actividades de inteligencia, en sus diferentes dimensiones y niveles. En este marco y en congruencia con las actividades regionales, nos pareció oportuno reunir en una publicación experiencias, opiniones, ideas y reflexiones de especialistas en la materia.

La Ley N° 27.126 (de 2015) modificatoria de la Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520 (de 2001) y el Decreto 1311/15 suponen una reforma sustancial en la historia de nuestro país, ya que establecen claramente el marco jurídico en el que desarrollarán sus actividades los organismos de inteligencia, conforme a la Constitución Nacional, los Tratados de Derechos Humanos, y toda normativa que establezca derechos y garantías.

Por primera vez en la legislación argentina se hacen públicos la doctrina de inteligencia nacional, la estructura orgánica de su agencia más importante, los mecanismos de reclutamiento y régimen de personal. Esta decisión supone un paso fundamental para la transparencia institucional de una de las áreas más sensibles de los estados modernos. Los organismos de inteligencia tienen la responsabilidad de producir y gestionar conocimiento sobre diversas problemáticas relacionadas con procesos, riesgos y conflictos inscriptos en la defensa nacional y la seguridad interior, siempre en función de la protección y promoción de los intereses políticos, institucionales, sociales, económicos y culturales del pueblo argentino.

El Sistema de Inteligencia de la Defensa mantiene la misión de asistir al Ministro de Defensa en todos los aspectos relacionados con la inteligencia necesarios para la conducción de los asuntos de la Defensa Nacional. Las problemáticas de las cuales se ocupa la Inteligencia Estratégica de la Defensa abarcan los eventuales riesgos o conflictos vinculados a agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas pertenecientes a otros Estados contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.

Se reafirma de este modo que nuestro país sostiene un modelo de carácter "defensivo", de rechazo y oposición a políticas, actitudes y capacidades ofensivas de proyección de poder hacia terceros Estados, en el cual la concepción y la disposición estratégica, la política de defensa y su consecuente política militar, el diseño de fuerzas, la evolución del instrumento militar y su previsión de empleo se encuentran estructuradas según el principio de legítima defensa.

La planificación y producción del Sistema de Inteligencia de la Defensa tiene como objetivo general fortalecer la prevención respecto de potenciales riesgos y amenazas al Territorio Nacional, como así también buscar e identificar aquellos espacios y situaciones de oportunidad que permitan fortalecer la actuación de nuestro país en los ámbitos regional, continental y mundial.

La capacitación y actualización de los sistemas y actores vinculados a la inteligencia estratégica de la defensa serán de fundamental importancia, tanto para prevenir o mitigar riesgos y amenazas como para aprovechar tendencias internacionales. Estos desafíos incluyen pero no

se agotan en el cambio climático, las transformaciones demográficas, las tendencias inmigratorias, la emergencia de tecnologías disruptivas y la inestabilidad económica global. Con certeza, estas tendencias afectarán a nuestras naciones y comunidades de formas inimaginables. Durante las próximas décadas, sabemos que la velocidad de estos cambios se acelerará exponencialmente y que los desafíos mundiales serán cada vez más complejos abordar.

La tarea sensible, difícil e imprescindible de forjar esa cultura de inteligencia estratégica en el ámbito regional nos impone desafíos para actualizar nuestra agenda, dando cuenta tanto de los cambios en el mundo como de la necesidad de construir un punto de vista común sobre prospectivas, métodos, riesgos y amenazas.

Parece haber acuerdo sobre la necesidad de conceptualizar, tras la salida de la guerra fría, las dictaduras militares y el orden represivo, la emergencia de un nuevo contexto donde aparece la multidimensionalidad de la inteligencia, los riesgos de su privatización, las inercias culturales de las instituciones y la necesidad de organismos cuya tarea cuente con amplia legitimación social.

La necesidad de un ámbito regional sudamericano cobra trascendencia si analizamos que el único contexto de intercambio ha sido el sistema interamericano. Sin ser excluyentes, este nuevo ámbito se impone relevante. La nueva relación entre EEUU y Cuba puede enriquecer en métodos y puntos de vista ese debate.

Son comentados acontecimientos históricos en los que por déficit o exceso de información se cometieron gravísimos errores de conducción estratégica. Suele comentarse sobre líderes que por no aceptar a sus asesores en inteligencia incurrieron en fracasos catastróficos. No se comenta tanto sobre casos en que organismos de inteligencia promovieron sus propios e interesados análisis.

La identificación de amenazas debe ser resultado de nuestras propias exigencias y puntos de vista, y aún aquéllas cuya presencia y dimensión mundial es compartida deben ser analizadas desde nuestra particular situación estratégica.

El terrorismo es una preocupación mundial, aunque su foco parece alejado de la región por el momento. Hay preocupaciones compartidas sobre narcotráfico, trata de personas, contrabando y depredación ilegal de recursos mineros y forestales. En Argentina esas temáticas no son competencia de la defensa, y en cada país de nuestra región varía su abordaje según su propio ordenamiento.

Esas inquietudes han de enriquecerse o complementarse monitoreando la presencia de potencias extra regionales y el interés por la dotación de recursos naturales de Sudamérica. No ha de obviarse a los EEUU como potencia extra regional, ni la larga historia padecida por el continente en materia de injerencia externa y balcanización.

La creciente preocupación por la seguridad cibernética encontró en el espionaje develado en 2013 un punto que no debe quitar la atención del diseño, control de las redes y vulnerabilidades. Del mismo modo, y en orden a lo dictado por los presidentes en UNASUR, cada país según su asignación de competencias, habrá que prestar atención al accionar de empre-

sas multinacionales y grupos financieros que, a veces con prácticas delictivas, interfieren el desarrollo tecnológico y económico, o promueven acción psicológica buscando vulnerar el orden institucional.

En este marco y en congruencia con la orientación de la política exterior de nuestro país, el Ministerio de Defensa ha promovido y protagonizado en la materia la construcción y consolidación de mecanismos de integración regional. Por indicación del Ministro Agustín Rossi, la Argentina ha planteado por primera vez la realización de un taller sobre temas de inteligencia estratégica de la defensa en el marco del Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

En su realización, el taller se planteó como objetivo inicial la consolidación de una agenda común para alcanzar la conformación de un curso de inteligencia estratégica suramericano. Sin embargo, quedó evidenciada la necesidad de las naciones miembro de UNASUR de contar con un espacio de diálogo, cooperación e intercambio de experiencias en la materia, reflejando la complejidad que presenta la agenda de la inteligencia estratégica regional. Sin duda, esto representa un desafío colectivo de importancia que sólo puede ser abordado con el trabajo coordinado de los estados.

El presente volumen condensa el aporte de 22 profesionales de 14 países dedicados a la investigación de temas de Defensa y Seguridad. Mostraron interés en esta convocatoria especialistas y expertos provenientes de diferentes países, entre los que se encuentran: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, Estados Unidos, Guatemala, México, Panamá, Perú, Polonia, Rusia y Uruguay. Además del inestimable valor académico de las contribuciones, la antología permite plantear un paso decidido hacia el fortalecimiento regional de las capacidades de inteligencia estratégica de la defensa y hacia su jerarquización institucional.

Esta publicación se enmarca en una decisión político institucional del Ministerio de Defensa de la República Argentina de consolidar las áreas y capacidades de inteligencia estratégica, en conjunto con los países que componen la región suramericana. Como objetivos complementarios, el volumen busca en primer término destacar la importancia de la inteligencia estratégica de la defensa en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. En segundo término, se propone ser una experiencia en donde el conocimiento académico y la acción estatal se retroalimenten y enriquezcan mutuamente, en lugar de constituirse como dos ámbitos escindidos e inconexos. Finalmente, y gracias a la rigurosidad académica de las contribuciones, el presente ejemplar busca brindar un análisis descriptivo y prospectivo de la inteligencia estratégica regional, lo que permitirá entablar discusiones futuras en un marco de colaboración y confianza mutua.

En la medida que el presente volumen sirva como una contribución a nuevos espacios de formación, capacitación y especialización en el marco de la cooperación y el fortalecimiento conjunto de las naciones suramericanas, su propósito estará cumplido.

Prof. Roberto Adrián Román

Director Nacional de Inteligencia Estratégica Militar

Estudio Integrador del Compilador

Perspectivas de cooperación en Inteligencia Estratégica. Un aporte para la consolidación de la integración regional.

José Gabriel Paz

El aleteo de las alas de una mariposa puede provocar un tifón al otro lado del mundo.

Edward Lorenz

INTRODUCCIÓN

La globalización ha permitido estrechar las distancias entre los países, crear nuevos vínculos, establecer procesos de integración y en gran medida se han facilitado los caminos para la comprensión y el diálogo entre los pueblos. Pero correlativamente el mundo también se ha encaminado hacia un sistema dinámico, líquido, heterogéneo y anárquicamente conectado, lo que ha ido destruyendo los límites formales de la previsibilidad. En él los cambios se suceden vertiginosamente, la incertidumbre cada vez más se torna en rutina, y la interdependencia global condiciona a los países de tal forma, que junto a las transformaciones relativamente previsibles, coexisten eventos donde las minúsculas variaciones en lejanas latitudes, pueden potencialmente desencadenar enormes e insospechados efectos en el otro extremo del orbe.

Sin embargo, da la impresión que mucho de lo que sucede en el resto del mundo resulta ajeno y distante para América Latina, la que con sus propios tiempos, con sus capacidades y limitaciones, avanza hacia la búsqueda de su destino de desarrollo, crecimiento y felicidad para sus pueblos.

Esa visión alejada del resto del mundo es percibida por Rafael Jiménez Villalonga, que en su mirada sobre la región, expresa "en cierto modo, pareciera que la globalización no

está influyendo en las distintas facetas del desarrollo de las sociedades latinoamericanas, a excepción hecha de la correspondiente al ciberespacio y, no totalmente, a las influencias económicas mundiales" (Jiménez Villalonga, 2015).

Así, la perspectiva latinoamericana centra sus prioridades inicialmente en los temas de mayor relevancia interna para sus países, y en segundo término acapara su atención los aspectos regionales, quedando la mayor parte de las cuestiones de la globalización fuera de ese espectro introspectivo.

Pero cierto es, que ni América Latina ni cada uno de sus países se pueden blindar, ni garantizar total inmunidad, frente a la posibilidad de verse afectados por los efectos negativos de la globalización, con sus secuelas de destrucción social, económica y cultural.

Frente a lo antes mencionado, surgen varias preguntas de difícil respuesta: ¿Se está en condiciones de prever las derivaciones de los cambios que se producen en el mundo, establecer sus efectos y saber en qué grado afectarán a la región? ¿Se pueden anticipar las consecuencias que producirán conflictos lejanos en el comercio, el campo laboral, la industria y el abastecimiento?, ¿Es posible vaticinar el impacto de las oscilaciones de los mercados mundiales que controlan el precio de las materias primas que se exportan, de carnes, de granos, de petróleo y de minerales, o de los insumos que se importan?, ¿Se puede pronosticar sobre los complejos efectos de la irrupción tecnológica en los países y en la región?

Estas son sólo algunas de las tantas preguntas que necesitan respuestas, y representan temas de vital importancia a considerar, por cuanto muchas de ellas se encuentran imbricadas con la capacidad que se posee para evitar, enfrentar o aminorar los efectos nocivos de los cambios mundiales. Lo expresado, está directamente relacionado, a cuestiones que potencialmente pueden interferir en los intereses y objetivos nacionales de los países, y a su vez, estrechamente vinculados a la subsistencia de los compromisos regionales que nos unen.

Para develar estas preguntas, todos los países poseen estructuras de inteligencia estratégica, que se orientan a la labor de dar previsibilidad y reducir la sorpresa, frente a interferencias reales o potenciales a sus intereses y objetivos nacionales. En su tarea, desde la consideración de un marco de referencia nacional, regional o mundial, buscan robustecer los procesos de toma de decisiones de cada país, sin embargo, no es su misión producir inteligencia útil para los esfuerzos de integración y cooperación de las regiones de pertenencia.

En Latinoamérica a nivel regional o subregional, no existen las instancias comunes necesarias para identificar en forma oportuna los probables riesgos y amenazas en ciernes, o que permitan la definición de escenarios de cooperación y de conflicto, o que hagan posible la identificación de oportunidades, todos ellos productos indispensables, para poseer la capacidad de responder en tiempo oportuno, a las variables condiciones de los contextos de interés para la región, o para cumplir de mejor manera con los fines cooperativos.

Hacia eso se orienta este trabajo, a reflexionar sobre la posibilidad de conformar en el

marco de las estructuras regionales existentes, una instancia con capacidad de apoyo en inteligencia estratégica, que se constituya en una herramienta de importancia para consolidar los procesos de integración. Por ello, en base a los aportes de los connotados autores participantes, es intención explorar esa idea desde la consideración de tres ejes: la revisión de algunas características de la inteligencia estratégica latinoamericana a fin de establecer rasgos comunes, la identificación de algunos de los condicionantes del contexto geoestratégico global que pueden afectar en forma colectiva a los países, y luego, se intentarán establecer las alternativas posibles en el marco de las estructuras de integración de nivel regional, a partir de lo cual se arribarán a las conclusiones.

Características esenciales en la inteligencia en América Latina

Si bien no se pretende ahondar en la profundidad que merece este tema, se intentará identificar ciertas notas básicas, que permiten orientar sobre algunos rasgos que caracterizan a la inteligencia estratégica en América Latina.

Al inicio es importante advertir que la materia, en general, ha tenido un desarrollo desigual y una insuficiente valoración en los distintos países, aunque hay consenso en cuanto a que la inteligencia estratégica es una herramienta para satisfacer las necesidades de la conducción política-estratégica en el proceso de toma de decisiones, que proporciona conocimiento procesado y especializado, elaborado al más alto nivel, conformando un servicio de naturaleza mayormente civil.

En su falta de valoración han influido aspectos derivados de coyunturas del pasado y una inadecuada relación entre inteligencia y sociedad, lo que trasunta en recelo y desconocimiento por el público en general, e incluso a veces, por parte de quienes desde el Estado la deberían utilizar como instrumento. Esta situación de incomprensión, provoca secuelas que muchas veces se reflejan en la conformación de las estructuras de inteligencia, en sus normas regulatorias y en las características de sus procesos educativos.

Para lograr un cambio benéfico es necesario que se permita a la sociedad percibir la utilidad, necesidad, función y finalidad de la inteligencia como sustancial tarea del Estado, resaltando que su buen funcionamiento, -enmarcados en criterios de legalidad y transparencia- es vital, en la medida que sirve, resguarda y beneficia a la comunidad en su conjunto. Pero también debe entenderse que este vínculo debe ser bidireccional, puesto junto al acercamiento y conocimiento por parte de la sociedad, debe haber correlativamente una actitud de mayor apertura en los organismos, que ayude a comprender la razón de su existencia, siendo un imperativo para establecer una relación más estrecha, la construcción una "cultura de inteligencia".

En el intento de establecer el alcance de la expresión "cultura de inteligencia", Llop, explica

que "el término cultura viene de muchas discusiones, desde la conocida alta cultura relacionada con las bellas artes y la música y el conjunto de saberes que debe tener una sociedad respecto a un tema, es decir, que es sinónimo de conocimiento profundo. Si tomamos el segundo, la cultura de la inteligencia no es otra que el conocimiento de la Inteligencia como función principal del Estado en beneficio del desarrollo y la seguridad para lograr el bien común" (Llop, 2015).

La falta de una "cultura de inteligencia" influye seriamente en la valoración y consideración pública de la inteligencia, lo que es apreciado por Carlos Maldonado y Carolina Sancho, quienes indican que su ausencia "denota un serio déficit en la comprensión de su significado por parte de la opinión pública y de las élites nacionales. En ocasiones, es producto de experiencias pasadas asociadas al rol de la inteligencia en sistemas autoritarios, y el desconocimiento del rol y misión de la inteligencia en democracia" (Maldonado-Sancho, 2015).

Aunque también puede decirse la relación inteligencia-sociedad lentamente está buscando su cauce, y en este sentido, Swenson observa una tendencia en cuanto a que "los escritos sobre inteligencia en el mundo occidental reflejan un interés continuo en el ámbito sociológico y en las características de comportamiento de los servicios de inteligencia nacionales y de sus empleados. A menudo, este interés se manifiesta en trabajos que intentan definir y explorar "la cultura de inteligencia". (Swenson, 2015).

Un aporte significativo a la relación inteligencia-sociedad surge del mundo académico, y por ello, es importante la observación de Rafael Jiménez Villalonga, cuando afirma que "en el campo académico la cultura de inteligencia se ha materializado a través de sus tres ejes esenciales: La docencia, cuyos elementos más palpables son los cursos y másteres, cada vez más extendidos entre las universidades y centros de enseñanza especializada de postgrado. La divulgación científica, manifestada cada vez con mayor énfasis en la proliferación de artículos y revistas especializadas en seguridad, defensa e inteligencia. La investigación, promovida por especialistas que trabajan en ámbitos académicos y empresariales, fundamentalmente" (Jiménez Villalonga, 2005).

Precisamente, por su relación a lo antes señalado, son valiosas las consideraciones que realiza Bergallo, al referirse a experiencia educativa del Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (IIFA) de Argentina, puesto que es un caso en el que se conjuga la formación del profesional de inteligencia y su notoria contribución a la "cultura de inteligencia", en la medida que su oferta educativa "representa un aporte significativo para el cambio que se da con la apertura de la actividad de inteligencia en el ámbito militar y además un contundente impulso a la difusión y enseñanza de la inteligencia estratégica, en su fase más delicada como es la de análisis, para su verdadero aprovechamiento en toda organización. Con la Especialización en Análisis de Inteligencia Estratégica el IIFA contribuye a desmitificar el concepto de inteligencia y es la única que pone en manos de toda la sociedad la posibilidad

de adquirir un cúmulo de conocimientos, habilidades y destrezas que redundarán en una mejor conducción de las organizaciones e instituciones, públicas y privadas, que en su seno actúan" (Bergallo, 2015).

Es coincidente la perspectiva de Stein, al sostener que "es necesaria la real integración entre los profesionales militares y de la academia, si no nunca llegaremos a un consenso. Es preciso que el militar tenga la noción exacta de la ardua tarea de hacer la especialización stricto sensu en la academia, pero, los académicos de la misma forma deben buscar aproximación a la realidad militar" (Stein, 2015). También, Marcos Moloeznik se refiere a necesidad de una saludable vinculación con el mundo académico, al describir la situación Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (ESISEN) de México, expresando que: "tal vez, en el futuro, convenga estrechar relaciones con instituciones de educación superior y profesores universitarios a cargo de investigaciones sobre temas de seguridad nacional e inteligencia para evitar el "incesto académico" que suele caracterizar a instituciones de esa naturaleza" (Moloeznik, 2015).

La visión de los expertos antes expresada, pone de relieve la tarea benéfica que le cabe a lo académico, y es contundente en cuanto al valor que adquiere su contribución al establecimiento de una "cultura de inteligencia", la que se exhibe a través de su aporte intelectual, incentivando los estudios sobre la materia, desmitificando la tarea profesional, generando doctrina y promoviendo un mayor vínculo con los organismos de inteligencia.

Ciertamente hay otros caminos por los que se puede llegar a acercar la inteligencia a la sociedad. Así, Swenson rescata el papel de las publicaciones, que a través de memorias o novelas, muestran al público aspectos relativos al funcionamiento de la inteligencia, al decir: "más allá de dar a los lectores una idea del detrás de escena de los desafíos y oportunidades de trabajo de inteligencia, su obra publicada traduce los elementos que definen su anterior vida secreta en principios socialmente significativos para el consumo público. Sus memorias ofrecen una interpretación de su vida dentro de la cultura de la inteligencia en una manera que promueva la "socialización de inteligencia" para el público en general" (Swenson, 2015).

En cuanto a la calidad y profesionalismo de los miembros de las organizaciones de inteligencia, es esta otra cuestión trascendente, en consideración al enorme valor del recurso humano necesario para cumplir con las complejas tareas profesionales. Por ello, se requieren rigurosos métodos de selección de personal, y el desarrollo de los procesos educativos aptos para garantizar su calidad y profesionalismo, dotándolos de las capacidades necesarias para el funcionamiento de una comunidad eficiente.

En tal sentido, Moloeznik expresa que "conviene insistir en la necesidad de contar con una comunidad de inteligencia cuyos componentes se caractericen por el profesionalismo y la probidad en sus actuaciones y que respondan a los objetivos e intereses nacionales, al margen de los vaivenes de la política partidista" (Moloeznik, 2015). Esto se vincula con la

perspectiva de Stein en cuanto al proceso de formación, quien expresa que "la planificación del proceso de formación y entrenamiento del profesional de Inteligencia debe dar posibilidades a la preparación de los recursos humanos con requisitos previstos para las funciones, que permita atender, sin rupturas, una mayor demanda de conocimientos de interacción creciente, con la consistencia, la naturaleza y la profundidad adecuadas a un proceso de decisión de alto nivel, que contemple hechos y situaciones de una coyuntura cada vez más compleja en sus condicionantes" (Stein, 2015).

La institucionalidad, el respeto a las leyes por parte de las organizaciones de inteligencia, y la relación entre la producción y los consumidores, han sido otros de los tópicos que se han considerado importantes en los estudios sobre la materia.

Como referencia a alguno de estos temas centrales, deben valorarse las expresiones de Trujillo, al opinar que: "la institucionalidad, es decir, la consolidación de cualquier organización de forma que proyecte valores y sus componentes se vean imbuidos de ellos, es un factor clave en cualquier sociedad. Mucho más importante en la medida que la organización responda al interés general o colectivo y sobre todo que afecten a las necesidades más básicas del ser humano, entre las que se encuentran la seguridad y la defensa" (Trujillo, 2015).

En ese orden de ideas, desde Colombia, Melamed plantea como trascendente para su país, que la inteligencia asuma su papel, donde el gran desafío es "lograr que las instituciones de seguridad con funciones de inteligencia puedan en su conjunto, asimilar una reorganización de sus funciones, garantizar que los servicios de inteligencia desarrollen sus actividades de forma legítima, con apego a las garantías legales y constitucionales, en el marco de los límites y restricciones del Estado de Derecho" (Melamed, 2015).

Por otra parte, se debe considerar lo advertido por Gómez de la Torre y Medrano Carmona, al referirse a la existencia de cierta tendencia en algunas organizaciones de inteligencia por privilegiar el ámbito operativo, en perjuicio de lo estratégico, e incluso "marcar sus propias agendas, efectuar todo el ciclo de Inteligencia y posiblemente convertirse en consumidores y tomadores de decisión empleando y explotando el producto de Inteligencia propio" (Gómez de la Torre - Medrano Carmona, 2015).

En cierta forma, esa "autonomía", que permite al ámbito operativo convertirse en tomadores de decisiones empleando para sí lo producido, puede tener complejas derivaciones, en la medida que acciones inconexas llevadas adelante en ese nivel, suelen traer impensadas consecuencias en el nivel estratégico, convirtiéndose en graves problemas, -e incluso razón de explicaciones o disculpas de Presidentes y Ministros-, que terminan siendo con frecuencia, uno de los principales motivos de justificación para la reorganización de los sistemas de inteligencia.

La autonomía de "facto" a las que son proclives algunas organizaciones de inteligencia, permite que se generen dinámicas propias, que potenciadas por las siempre alegadas razones

de secreto y compartimentación, producen una inadecuada funcionalidad y contribuyen a las actividades al margen de la ley. Esto favorece la falta de institucionalidad, conduciendo a la transgresión de los mecanismos de gestión y control dispuestos en el campo normativo, apartándose así de la teleología propia de las políticas públicas.

Otro de los problemas a considerar, es la creencia en el nivel político-estratégico de algunos países, en cuanto a que el conocimiento propio puede suplir el aporte de la inteligencia estratégica para la toma de decisiones, sin considerar su valor e importancia como resultado de un proceso lógico, analítico, sistemático y profesional, lo que a veces se vincula a la falta de una "cultura de inteligencia". Esto lo señala Manuel Balcázar al referirse a México, al decir que "se percibe que el desarrollo de la cultura de inteligencia se encuentra aún en ciernes, además de tener un gran desafío en el contexto local, donde el concepto parece ser mal interpretado y poco regulado por el marco jurídico, generando en ocasiones concesiones basadas en la racionalidad política más que institucional" (Balcázar, 2015).

Los aspectos apreciados en este punto, muestran algunos comunes denominadores en materia de inteligencia en la región, los que evidencian que hay lasitudes que trascienden a las especificidades nacionales, y cuyo conocimiento es necesario al momento de pensar en un esfuerzo colectivo de nivel regional.

La vigencia de la perspectiva geoestratégica en la inteligencia estratégica

A pesar de la complejidad y volubilidad del contexto internacional, muchos de los fenómenos que tienen influencia en los aspectos de interés para la inteligencia estratégica todavía pueden percibirse a través del análisis de los factores tradicionales.

Así, los aspectos geopolíticos aún siguen siendo un tema central a considerar en el análisis del mundo, en la búsqueda de dar explicación a la ocurrencia de sucesos y en el intento por establecer comportamientos futuros de variables geoestratégicas o geoeconómicas. Hoy como ayer, asumen preponderancia crítica para los países elementos tales como la posición geográfica, las relaciones internacionales, las cuestiones fronterizas, el respeto a las soberanías nacionales, la economía, los conflictos y las amenazas transnacionales, el transporte, el efectivo control de los recursos naturales y energéticos, entre muchos otros aspectos que además, frecuentemente se relacionan. Esto se demuestra por ejemplo, a través de la relevancia que adquieren las regiones del mundo con mayores reservas de gas, petróleo y minerales estratégicos, que acaparan la atención de las potencias, y también son el centro de los principales conflictos.

Pero la labor de las organizaciones de inteligencia estratégica, no puede quedar sujeta a la consideración de variables casi estáticas, puesto que su marco de referencia se exhibe signado por la constante mutabilidad, dando por resultado una cotidiana falta de certeza.

Por ello, es necesario advertir sobre la inestabilidad de algunos factores -que conexos e interrelacionados-, resaltan por ser cada vez más gravitantes para el escenario mundial, y que merecen especial atención por sus efectos.

El factor tecnológico y sus profundas transformaciones, que influyen poderosamente sobre los países, que si bien obra favoreciendo los vínculos internacionales y mejora la calidad de vida de las personas, constituye un factor de dependencia, sujeta a procesos de investigación e innovación ajenos, a la que la mayor parte de los países no pueden acceder por su alto costo, generándose así una brecha cada vez más difícil de acortar. Esto se agrava por los efectos de la disrupción tecnológica, -expresada por la "ley de fractura"[1]-, donde la rápida obsolescencia de la tecnología produce efectos inminentes y directos en los cambios mundiales, ya que mientras los sistemas sociales, políticos y económicos cambian a través del tiempo en forma incremental, la tecnología cambia en forma exponencial.

Por otra parte, desde la óptica de la inteligencia, es innegable que el crecimiento tecnológico ha multiplicado las capacidades, particularmente en materia de SIGINT, GEOINT, de inteligencia cibernética, lo que también se ha reflejado en la automatización de los procesos de búsqueda, obtención y análisis de la información (BigData, Minería de Datos, etc.), donde la masividad trae consigo nuevos problemas, especialmente el de la "infoxicación", lo que impone nuevos paradigmas metodológicos y exige mayor velocidad de procesamiento, constreñido por la acelerada degradación y volubilidad de la información.

El crecimiento de los recursos técnicos para acceder a todo el espectro de comunicaciones e internet, le ha dado a los países mayor aptitud para establecer con relativa certeza las características, capacidades e intenciones de sus posibles oponentes, al acceder a información de naturaleza militar, diplomática, científica o de los individuos en general. Pero la inmensa fragilidad de la seguridad de las tecnologías de información y comunicación, es una grave limitación para los países con menor desarrollo tecnológico, que se encuentran inermes frente al descomunal despliegue de medios para la interceptación de las comunicaciones mundiales, o a la posibilidad ser blanco de acciones cibernéticas ofensivas dirigidas a infraestructuras críticas, lo que obliga a la adopción de complejas contramedidas. Esto hace indispensable la implementación de sólidas acciones en el campo de la seguridad de la información y de la seguridad informática, e impone la necesidad de realizar una profunda revisión sobre aspectos políticos, estratégicos y de cultura institucional, y determinar las vulnerabilidades y las capacidades, para así desarrollar todos los medios necesarios para enfrentar el potencial riesgo a la soberanía política, militar, industrial, científica y tecnológica de los Estados.

El factor comunicacional –estrechamente vinculado a la tecnología-, que junto a la ilusión de la "aldea global", los medios de comunicación van generando una nueva forma de vinculación, que dan lugar a un mundo interrelacionado con innegable efecto benéfico para la comunidad humana. Como contrapartida, el empleo monopólico, manipulador y direc-

cionado de los medios masivos de comunicación, frecuentemente lleva a la "desinformación", o a la creación de estereotipos en beneficio de sus intereses, produciendo un efecto distorsionador en la formación de la opinión pública, muchas veces cercano al contexto de las "operaciones psicológicas".

Como fuente de insumos para la inteligencia estratégica, el problema se encuentra en el difícil cometido de poder discernir entre lo auténtico y lo falaz, entre lo importante y lo superfluo, y resulta una ardua tarea la de lograr la eficacia necesaria a la hora de tamizar el maremágnum informativo, para encontrar el horizonte que conduzca a una inteligencia útil. Si en el análisis no hay capacidad de escapar de lo superficial, de desbrozar la información para desentrañar la certeza, de ahondar en lo intrínseco de lo implícito para llegar a lo significativo de ella, de identificar con claridad el nivel en que se halla el contenido cognoscitivo y su contexto, de obtener una apropiada interrelación entre eventos y situaciones, así como establecer su punto de conexión con el marco de referencia y su calidad para el uso del consumidor, no hay posibilidad de obtener conocimiento ni un producto útil, y tal vez, sólo habrá una visión parcial de una realidad, que carece de valor como insumo de inteligencia.

El factor económico-financiero, donde se observa que los países no sólo se ven afectados por sus propias crisis económicas, sino que como consecuencia de la marcada fragilidad e interdependencia mundial, son alcanzadas por cuestiones externas, tales como las variaciones del precio del petróleo, del oro, de los "comodities", de los mercados accionarios, así como por los efectos generados por problemas de las economías de otros países.

Sobre este tópico, Mario Ramos, brinda una visión sobre lo complejo del escenario al señalar: "es indiscutible que hoy en día vivimos en un mundo fundamentalmente multipolar, esto es irrebatible desde el punto de vista económico; el avance espectacular de la República Popular China, la progresiva recuperación de la Federación Rusa, los avances de poderes regionales como Brasil, India y Sur África y la existencia de la Unión Europea y Japón explican el heterogéneo reparto del poder económico mundial. El planeta es hoy formidablemente complicado y diverso, ningún Estado o imperio, por más poderoso que sea, puede pretender alzarse con supremacía político-militar por mucho tiempo en la era de la aceleración y desarrollo tecnológico presente" (Ramos, 2015).

En el mismo contexto, Mejía muestra un ejemplo de la innegable interrelación entre economía y estrategia, cuando al hablar de la trascendencia del Canal de Panamá, se pregunta desde la inteligencia: "¿Es el canal de Panamá una infraestructura crítica de alto valor geoestratégico? ¿Es susceptible a sufrir amenazas? Estas preguntas son elementos esenciales de información (EEI) a responder, que permiten prepararnos frente a contingencias que van, desde un incremento del flujo comercial que crece el doble del PIB mundial, hasta situaciones de amenazas que no dejan de estar latentes" (Mejía, 2015).

Se suma a ese marco, la superlativa capacidad de influencia de las corporaciones trans-

nacionales, que centran su avance en la búsqueda de satisfacer con avidez sus intereses, y muchas veces se instalan actuando sin consideración a los países, sin respeto a sus leyes, sin responsabilidad social, sin reparo a su cultura ni a su medioambiente.

El factor medioambiental, donde por una creciente degradación ambiental, devastación de los recursos naturales, contaminación y el cambio climático global, por sus catastróficos efectos, se pone en peligro la seguridad de los países y la seguridad global, con perspectivas tales como la destrucción del hábitat, crecidas de mares y ríos, cambios en las corrientes marinas, pérdida de fertilidad de millones de hectáreas y desertificación, con un futuro posible de hambrunas y migraciones masivas.

El factor militar, que a partir del proceso de cambio operado desde el fin de la Guerra Fría, ha comenzado a dar paso a un escenario complejo, donde las perspectivas tradicionales y estáticas del conflicto han mutado hasta alcanzar una configuración poco definida, ubicua y difusa.

Esto es advertido por Derwich, quien observa la mutación del conflicto clásico, al expresar que "las amenazas tradicionales para los Estados-Nación eran otros Estados-Nación. Se trataba del fenómeno de las guerras interestatales o convencionales y los Estados-Nación como los únicos actores de importancia en las relaciones internacionales. Actualmente, mucho más frecuentemente, la prioridad de los Estados no es la competencia con otros Estados; lo que resulta un desafío son las nuevas amenazas constituidas por los actores no-estatales" (Derwich, 2015).

Hay una tendencia global por la que se trasunta de la "materialidad" del conflicto, -caracterizado por el predominio de la disuasión armada y el empleo de la acción militar-, a su "inmaterialidad", donde la contienda se desenvuelve en un campo de batalla que parece más etéreo y sutil, pero que no es menos letal, y hace comprensible que en los principales países del mundo exista una tendencia a la reducción del presupuesto militar, y correlativamente, un sostenido crecimiento del gasto en inteligencia. Y como bien expresa Almeida, "la intensidad tecnológica alteró tanto la manera de luchar que, en ciertos casos, como en la Guerra del Golfo, las batallas clásicas de enfrentamiento de tropas, no ocurrieron. Las guerras pasaron a ganarse, en gran parte, en las consolas de los modernísimos equipamientos de sensores remotos, inteligencia y dirección de sistemas de armas teleguiadas." (Almeida, 2015).

Se debe tener en cuenta que con la globalización el mundo ha tomado una forma paradójica: existen los Estados, pero también coexiste superpuesto un "no lugar", un espacio sin territorio, sin fronteras y con actores difusos, donde proliferan intensos fenómenos de transnacionalidad que se constituyen en vías alternativas para afectar las soberanías nacionales y su seguridad, conformando amenazas y riesgos que tienen cada vez más trascendencia entre las prioridades de las políticas de defensa y seguridad de los países, trayendo consigo nuevos conceptos como el de "ciberdefensa", "guerra de la información" o el de "guerra hibrida".

El factor cultural, que desde el fin de la Guerra Fría muestra un creciente protagonismo de movimientos de fanatismo religioso, de intolerancia política y de nacionalismo étnico, que generan violencia, inestabilidad institucional, miles de desplazados y refugiados, situaciones que en muchos casos afectan gravemente la seguridad nacional de diversos países del planeta, y exponen como cierta la posibilidad de un "choque de civilizaciones".

Frente a este contexto complejo, Boris Martynov pregunta "¿Qué se puede hacer para escapar del "choque de civilizaciones", con su riesgo para la paz mundial? Sólo la cooperación entre civilizaciones, dando crédito a una realidad que es todavía vigente, signada por civilizaciones así lejanas -como la anglo-sajona y la rusa-, apostando preferiblemente por las más "cercanas", como la rusa y latinoamericana (culturas poliactivas) (Martynov, 2015)", y como colofón afirma que "el dilema funcional es el siguiente: o la civilización occidental se une con las civilizaciones ascendientes del mundo para elaborar juntos y con base científica los nuevos métodos de la gobernanza global, o debemos prepararnos todavía para los más dramáticos momentos en la vida humana de nuestro planeta" (Martynov, 2015).

La complejidad, -que se ve reflejada en todos y cada uno de los componentes descriptos desde la perspectiva geoestratégica-, representa una palabra-problema, que requiere para oponerse de una palabra-solución: la acción. La necesidad de actuar para evitar, enfrentar o aminorar los efectos nocivos de la complejidad global, es una exigencia vital para los países y para los procesos de integración regional, pero impone como presupuesto correlativo, el disponer de las herramientas que proporcionen la mayor certidumbre frente a los azarosos escenarios, lo que constituye un desafío propio de la inteligencia estratégica.

Perspectivas de cooperación regional en materia de inteligencia estratégica

La perspectiva geoestratégica deja en evidencia la necesidad de establecer nexos que permitan aunar esfuerzos para la cooperación entre países, en una materia donde a veces es difícil compatibilizar y coordinar las actividades dentro de la comunidad de inteligencia de un mismo Estado-nación. Esto parece una tarea compleja, sin embargo, hay experiencias en el mundo que muestran que es posible establecer una sólida estructura de inteligencia multinacional, cuando hay decisión política, comunidad de intereses y confianza entre los participantes.

Uno de los ejemplos donde se ha dado la conformación de una comunidad integrada es la que se inicia con la firma del Acuerdo BRUSA[2] el 17 de mayo de 1943 entre Estados Unidos y el Reino Unido, que establece la cooperación en inteligencia durante la II Guerra Mundial. Inicialmente se acuerda el intercambio de información relativa a la localización, identificación e interceptación de señales, el desciframiento de los códigos y claves, así como el manejo conjunto y distribución del material secreto. El 5 de Marzo de 1946[3] fue

firmado el Acuerdo "British-US Communication Intelligence Agreement[4]", que dispone el intercambio de información relacionado con operaciones de comunicaciones extranjeras en materia de colección de tráfico, adquisición de comunicaciones y equipamiento, análisis de tráfico, criptoanálisis, desencriptación y traducción, y adquisición de información respecto de organizaciones de comunicación, prácticas, procedimientos y equipamiento, y fue readecuado en las reuniones del 15 al 26 de Julio de 1948.[5] Posteriormente se incorporó como miembro a Canadá, y más tarde, en 1956 se incluyó a Australia y Nueva Zelanda, quedando conformada la comunidad conocida como UKUSA, que aún subsiste, y que fue la base para otros acuerdos en materia de inteligencia entre los países participantes.

Durante la Guerra Fría, los países del bloque soviético también conformaron una comunidad de inteligencia que tuvo como centro a la KGB (Comité para la Seguridad del Estado) de la Unión Soviética junto a las estructuras de inteligencia de sus aliados del Pacto de Varsovia. De ella participaron la Stasi (Republica Democrática de Alemania), Służba Bezpieczeństwa (Republica Popular de Polonia), Státní Bezpečnost o StB (Checoslovaquia) y en algún momento de su historia también se integraron la Departamentul Securităţii Statulu o Securitatea (Republica Socialista de Rumania), la Drejtoria e Sigurimit të Shtetit o Sigurimi (Republica Popular de Albania) y la Államvédelmi Hatóság o ÁVH (Republica Popular de Hungría). En la década de los 80 la comunidad se fue disgregando, marcando su fin la disolución oficial del Pacto de Varsovia en 1991.

En el marco de la Unión Europea, e inserto en Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), en el año 1999 fue creado el Centro de Situación Conjunto, que a partir de 2012 pasó a denominarse Centro Conjunto de Situaciones para el Análisis de Inteligencia (Sitcen) y junto a la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Unión Europea, integran la Capacidad Única de Análisis de Inteligencia (SIAC), siendo la tarea esencial la de producir de inteligencia, proporcionar alerta temprana y brindar percepción situacional.

Estas estructuras conforman el servicio de inteligencia estratégica del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, colaborando también con otros órganos comunitarios e inclusive apoyan a los países miembros, y se encuentran vinculados orgánicamente al Servicio Europeo de Acción Exterior, cuyas funciones tienen injerencia especial en los asuntos de política exterior y de la defensa.

Los elementos de inteligencia de la Unión Europea no poseen medios de adquisición propios, y en su tarea de análisis dependen de la información proporcionada por sus delegaciones diplomáticas y otros organismos -como el Centro de Satélites de la UE- , así como el aporte de las embajadas y organismos de inteligencia civiles y militares de los países miembros. La organización del Sitcen, se conforma por una División de Análisis, que se encarga de la elaboración de los análisis de inteligencia en base a la contribución de información brindada principalmente por los servicios de los países comunitarios, y la División

Asuntos Generales y Exteriores, que realiza inteligencia de fuentes abiertas.

En Latinoamérica no hay una comunidad construida en los términos antes analizados, sin embargo, existe diálogo a través de instancias bilaterales y multilaterales de cooperación multinacional, que mayormente se hallan vinculadas al campo de la inteligencia criminal, donde con cierta frecuencia los países comparten información de diferentes agencias, y se vinculan a través de foros especializados que permiten dar seguimiento a situaciones relacionadas con riesgos y amenazas de interés común.

La idea de cooperación que impulsó al MERCOSUR, la CAN, el SICA y otras estructuras y acuerdos regionales, estimularon los procesos de complementación en materia comercial, de intercambio de bienes y servicios, aduanera, y de circulación de personas, pero también mostraron la necesidad de adoptar medidas en conjunto, para enfrentar los efectos perturbadores de riesgos y amenazas que crecen favorecidos por la transnacionalidad.

Más tarde, la voluntad política de los países, le ha dado a la cooperación un sentido más sólido y trascendente, orientándose a la construcción de espacios de integración y unión en lo cultural, social, económico, político, energético, de infraestructura y de defensa. En Sudamérica, esa es la motivación que anima al UNASUR, que junto al CDS -como instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa-, se encaminan a instituir a la región como una zona de paz, estabilidad democrática y desarrollo integral, buscando construir una identidad en el ámbito de la defensa.

Sin embargo, es importante advertir que más allá de las motivaciones o deseos que movilizan a la conformación de espacios de integración, organizaciones o estructuras internacionales, y de la misma forma que en los países, existe la necesidad de decidir sobre temas trascendentes que hacen a su objeto, fines e intereses, en la ineludible búsqueda de que sus postulados no se tornen ilusorios. Esto conlleva la permanente e importante tarea en los altos niveles de conducción, de tener que elegir en un sentido y por una razón determinada, y donde muchas veces el problema central no es "qué decidir", sino "no poder decidir" por falta de un asesoramiento idóneo y oportuno.

La situación descripta afecta seriamente los procesos de toma de decisiones, puesto que quien decide muchas veces carece de los medios para visualizar o anticipar situaciones de conflicto, amenaza o riesgo, haciéndose indispensable una instancia técnica que proporcione las herramientas para tener una opinión fundada en el conocimiento y no basada en la simple intuición.

En esto a la inteligencia estratégica le incumbe un trascendente rol, donde puede brindar un importante apoyo ante el complejo, contradictorio y lábil marco de referencia internacional, resultando la herramienta técnica capaz de proporcionar a los más altos niveles de decisión, el aporte de conocimiento más adecuado para evitar la crítica vacilación en la toma de decisiones en los planos político y estratégico. Su tarea puede ser determi-

nante para brindar una considerable capacidad de adaptabilidad frente a los procesos de cambio, proporcionar la mayor certidumbre y previsibilidad para anticipar las acciones, permitiendo a quienes deciden responder en tiempo oportuno a las versátiles condiciones del ambiente internacional, definir escenarios de cooperación y de conflicto, e identificar oportunidades.

Por lo expresado, el aporte de la inteligencia estratégica para la toma de decisiones en los espacios de integración y concurrencia regional, debe ser considerada como una importante herramienta para fortalecer sus capacidades, en pos de un mejor logro de sus objetivos y fines.

Desde diferentes perspectivas, los autores participantes han observado las posibilidades ciertas de establecer vías de cooperación en materia de inteligencia a nivel regional, quienes dando fundadas razones y proponiendo diversos caminos, muestran que existen bases suficientes como para avanzar hacia una iniciativa encaminada a consolidar un mecanismo permanente, continuo e institucionalizado.

Lo antes expresado, es precisado por Carlos Maldonado y Carolina Sancho, al señalar que "la cooperación en inteligencia, actualmente es una necesidad para los países dadas sus limitaciones en la producción de inteligencia como también, por la existencia de amenazas transnacionales a la seguridad de los países. En el marco de UNASUR no hay impedimentos estructurales para efectuarlo, debido a que se constata la existencia de una explicitación de riesgos y amenazas comunes; instituciones de inteligencia homólogas en los países del subcontinente suramericano; y experiencia en la cooperación en inteligencia a nivel internacional multilateral en diferentes ámbitos" (Maldonado-Sancho, 2015)

En igual sentido, Romanelli observa las potencialidades de UNASUR y MERCOSUR, al considerar que "ese interés común de los países suramericanos atlánticos y particularmente los integrantes de la UNASUR y del MERCOSUR, permite organizar este necesario esfuerzo con la producción de inteligencia estratégica en una primera instancia. Esa producción convendría focalizarla sobre todos los actores estatales y no estatales involucrados, los factores geográficos, recursos vivos, energéticos y minerales, a fin de que resulte en la elaboración de una estrategia coordinada. Una vía de elaboración de estas formulaciones es a través del Consejo de Defensa Suramericano que ya está constituido y funcionando, procurando definir esta línea estratégica atlántica como un interés suramericano. Otra vía podría ser la creación de un organismo específico a nivel de la UNASUR o dentro del espacio MERCOSUR que se dedique a la producción de inteligencia estratégica y a la formulación de un concepto estratégico atlántico que materialice el interés común suramericano mediante un concepto estratégico común" (Romanelli, 2015).

Congruente con las anteriores perspectivas, Ramos ve posible la posibilidad de cooperación en la órbita de UNASUR al expresar la necesidad de creación de "un centro de

pensamiento o análisis estratégico en el marco de la UNASUR se vuelve necesario para contribuir a la soberanía de nuestras democracias, la defensa de nuestros recursos naturales y energéticos, identificando actores e intereses que puedan afectar negativamente los objetivos de nuestra región, generando conocimientos para los tomadores de decisiones" (Ramos, 2015) y reconoce las dificultades que conlleva al considerar que "la situación institucional y doctrinaria de los servicios de inteligencia es diversa en cada uno de nuestros países, y tomará desigual tiempo la superación de los problemas o debilidades que tienen cada una de nuestras organizaciones, pero esto no debería ser impedimento para dejar a un lado el escenario doméstico y proponerse un esfuerzo conjunto de identificación de amenazas comunes y de análisis de dinámicas en el enredado entorno actual" (Ramos, 2015).

Mientras que a criterio de Robles, se hace necesario en el marco regional la realización de estudios prospectivos y avanzar con la construcción de escenarios futuros de manera prospectiva, brindando una necesaria previsibilidad, y para ello propone que "la UNASUR a través de sus diferentes Consejos que se encargan de los temas de Seguridad pueda trabajar un Estudio Prospectivo Regional empleando para ello las instancias del Consejo de Defensa Suramericano, a través de su Centro de Estudios Estratégicos, buscando establecer lineamientos para la elaboración de estudios prospectivos nacionales a fin de consolidar en un Estudio Prospectivo Regional los escenarios de futuro en la región al 2030 que haga frente a las amenazas, preocupaciones y desafíos a su desarrollo" (Ramos, 2015).

Es importante considerar la observación que realiza Jouroff, en cuanto a la relación de la cooperación regional y el valor de la "cultura de inteligencia", al decir que "la generación de inteligencia estratégica no es cooperación entre los diversos organismos de los diversos países, sino que supone una similar cultura de inteligencia en los países con vistas a la gestión del conocimiento a nivel estratégico. En rigor, así como la inteligencia supone la reunión de información pero no se limita a ella, la inteligencia estratégica no sólo gestiona sino genera conocimiento" (Jouroff, 2015).

CONCLUSIONES

Como se ha visto, algunos países de América Latina, aún tienen cuestiones por robustecer en materia de inteligencia, como aquellos aspectos vinculados con la "cultura de inteligencia", la institucionalidad, el respeto a las leyes y el profesionalismo.

Pero se destacan avances, como los producidos en el campo académico, donde en toda Latinoamérica se tejen redes entre los autores dedicados al estudio de la inteligencia, con una producción que cada vez asume mayor importancia. Esta participación es cada vez más creciente, donde las actividades en las aulas y los trabajos de investigación contribuyen

con nuevas perspectivas sustentadas en el rigor académico, las que además de proporcionar visiones más amplias, van generando doctrina útil para el campo institucional. Lo expresado constituye un importante avance en la consolidación de vínculos y el establecimiento de criterios comunes, que fortalece la "cultura de inteligencia" a nivel latinoamericano, colaborando en reducir la brecha entre la sociedad y la inteligencia.

Los pasos dados en lo académico, permiten pensar en que es posible establecer, una entidad educativa común en inteligencia estratégica, o al menos, organizar en forma regular cursos orientados a los intereses comunitarios.

Por otra parte, es evidente que el panorama del mundo de hoy es un inmenso desafío para los países, pero también lo es para las regiones y los procesos de integración. Es por ello, que frente al contexto geoestratégico que nos constriñe, es indispensable contar con solidas respuestas y posibilidades ciertas de avizorar los cambios, para así evitar tener que reaccionar inermes frente a inesperadas coyunturas. Cierto es que independientemente del poder de las naciones, ninguna por si sola se encuentra en condiciones de anticipar y/o neutralizar el resultado de complejas situaciones globales, o el accionar de actores transnacionales, que no respetan fronteras ni soberanías nacionales.

Para comprender las ambiguas señales del escenario mundial, es indispensable contar, no sólo con los recursos que poseen los países en inteligencia estratégica, sino también se debe contar con nuevos medios, que a nivel regional, fortalezcan la capacidad de reacción, frente a los sucesos nocivos propios de la globalización.

Es claro, por tanto, que en el marco de los espacios de integración de nivel regional, -y especialmente en los relacionados al campo de la Defensa-, se hace necesaria la construcción una herramienta que permita una mejor toma de decisiones. Esto justifica asumir la necesidad del desarrollo de un sistema de informaciones cooperativo, que una vez establecido el ámbito apropiado, sus características, misiones, forma y organización, posea capacidades suficientes en materia de gestión del conocimiento, brinde los elementos necesarios para una mayor comprensión del entorno, que produzca inteligencia oportuna y fiable, y permita establecer una estrategia más precisa para el fortalecimiento de los intereses comunes, para enfrentar así de mejor manera, los desafíos de importancia para la región.

Pero la particular situación de los países en la materia, no debe influir en la conformación de un elemento de inteligencia estratégica de naturaleza regional, puesto que no se trata de traer los viejos problemas de cada uno de los países, sino de conformar algo nuevo, distinto, y con una dinámica apropiada a una perspectiva común.

Por ello, es hora de comenzar a avanzar en los aspectos esenciales, y como señala Jouroff, no es esta una cuestión del nivel operacional, sino que "debemos pasar al estratégico, y por tratarse de la integración, es decir, de América latina inserta en un mundo global, necesariamente debemos pensar a nivel de problemas continentales, comunes a todos nosotros,

que nos comprenden, pero que no son la suma de los problemas individuales de cada país, sino los problemas globales frente a un proceso que viene de tiempo. De la misma forma que varias tácticas no hacen una estrategia, la inteligencia estratégica piensa desde arriba, e integra los problemas de cada país en un destino común" (Jouroff, 2015).

En un proceso sólido de integración, la posibilidad de conformar un sistema de contribución o una estructura regional en inteligencia, requiere de una importante decisión y voluntad política que desde cada país conduzca a ese fin, para materializar una necesidad común. Esto implica un esfuerzo que aporta a la aspiración de fortalecer una identidad regional, que consolida los fines de la cooperación y la integración, y que sostenido en aquello que nos une, y en simétricos intereses, permite avanzar hacia el bienestar y desarrollo de los pueblos, para contribuir a enfrentar en conjunto los problemas comunes que afectan a la región. Es a su vez, una inmensa medida de confianza mutua, que mostrará claramente que muchos de los recelos y temores que opacaron la relación de nuestros países en el pasado, hoy definitivamente han quedado en el olvido.

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las de su país o sus agencias.

Características esenciales en la inteligencia en América Latina

Comprendiendo la Cultura de Inteligencia en las Américas y Su Utilidad Estratégica para la Seguridad Nacional

Russell G. Swenson

INTRODUCCIÓN

La elaboración de una estrategia para garantizar la seguridad pública exige el desarrollo y la difusión de un fundamento democrático de amplia aceptación, para anticipar y evitar ataques letales contra el pueblo y las instituciones de cada país del hemisferio. Dicho fundamento ya existe, pero sigue siendo poca comprendido y por lo tanto poco utilizado. Se lo denomina: "Cultura de Inteligencia."

Cuando la cultura de inteligencia se conoce o es reconocida por el público, los valores de la anticipación y la prevención pueden inyectarse más fácilmente en las discusiones sobre la seguridad pública y la defensa interior. A medida que los principios de anticipación y prevención se instalan en la conciencia pública, una cultura expansiva de la inteligencia puede empezar a traducirse en una estrategia para contrarrestar la estrategia del oponente para ocasionar daño a través de la constante amenaza o realidad de asalto a nivel interno, ya sea mediante el terrorismo, el crimen organizado, u otros medios. A raíz de su propia experiencia con los ataques terroristas en los atentados de Madrid de 2004, España ha adoptado una política de expandir en forma explícita la cultura anticipatoria y preventiva de su aparato de inteligencia gubernamental en todos los sectores clave de la sociedad.[6] Incluso, unidades de inteligencia financiera en muchos países ya apuntan a la actividad del crimen organizado, e ilustran el valor de la anticipación y la prevención.[7]

Este ensayo reconoce los inicios de la toma de conciencia por parte de la sociedad de la cultura de inteligencia en las Américas, y explica cómo los aspectos decisivos de la cultura pueden expandirse, a través del discurso público y político, más allá de su lugar de origen en las agencias de inteligencia.

Desarrollo del Concepto Cultura de Inteligencia

Los escritos sobre inteligencia en el mundo occidental reflejan un interés continuo en el ámbito sociológico y en las características de comportamiento de los servicios de inteligencia nacionales y de sus empleados. A menudo, este interés se manifiesta en trabajos que intentan definir y explorar "la cultura de inteligencia". Un ensayo realizado por observadores ecuatorianos resume la trayectoria de esta literatura y solicita exploración adicional de la dinámica interna de la actividad de inteligencia del gobierno:

> Cada vez es más frecuente sugerir que los trabajos académicos incor poren modelos de información para la Inteligencia basados en estudios culturales y antropológicos de las comunidades que conforman los distintos sistemas de Inteligencia. Esta idea surge del hecho que aparecen varios resultados aun cuando se aplicaron procedimientos similares en un estudio de organismos de inteligencia. Estos resultados diversos provienen de la diversidad de la composición humana de los servicios que obedecen a distintos símbolos, lenguajes y prácticas culturales con respecto al secreto, la eficiencia, la prevención, el riesgo, la lealtad y aquello que es considerado sagrado. Este enfoque antropológico y psicológico, si bien es considerado como más necesario que nunca en los estudios de Inteligencia, aún no aparece en forma regular en los estudios publicados.
>
> Es probable que la causa radique en que su difusión aumentaría la vulnerabilidad de las comunidades estudiadas. A pesar de ello, establecer una lógica social interna e identificar una cultura de inteligencia podría ser muy útil para los servicios, y les permitiría lograr mejores resultados en el manejo de la inteligencia.

Varios autores se han ocupado de la inteligencia en el contexto de las "culturas estratégicas" nacionales, pero su análisis omite cualquier consideración de la esfera de la cultura de inteligencia misma.[8] Otros, en el intento de comprender y describir la composición de una cultura de inteligencia, han identificado las orientaciones y tendencias nacionales que puedan afectar la labor de los organismos de inteligencia de un país o imperio determinado.[9] Además, un autor ha examinado la cuestión de cómo los elementos fundamentales de una cultura de inteligencia determinada, puede afectar la integridad de los productos de inteligencia estimativos: Philip Davies utilizaba condiciones adecuadas para un experimento natural para probar los efectos de estos variables culturales en los Estados Unidos y en el Reino Unido, donde los factores "experimentales", tales como la información disponible y los intereses de seguridad nacional, son bastante similares.[10]

Incluso, otros han incursionado en el interior de agencias de inteligencia e identificado la expresión de perspectivas, comportamientos y valores que conforman la cultura de inteligencia como variable e independiente respecto de la eficacia y eficiencia de determinados servicios de inteligencia (sic).[11] En esta literatura, Charles Cogan señala dos características clave de los operadores de inteligencia: su compulsión a manipular a los demás y un pragmatismo implacable. El autor anónimo del ensayo sobre la cultura del analista de inteligencia, por el contrario, encuentra que la honestidad intelectual, expresada a través de escepticismo, persuasivas habilidades de comunicación oral y escrita, y la adaptabilidad a la burocracia son esenciales para que uno esté cómodo en esta cultura. Cogan observa que aunque los operadores y analistas de inteligencia pueden continuar sintiendo desdén por el trabajo del otro, "cada uno es la fuerza del otro".[12] Esto significa que la coherencia de estas dos culturas dentro de cualquier organización o comunidad de inteligencia obedece al principio de los vasos comunicantes (vases communicants): como diferentes partes de una estructura corporativa, los operadores y analistas tienen éxito o fracasan juntos, no por separado.

También de este grupo de autores, Alberto Bolívar considera que los servicios de inteligencia del Perú, en lugar de desarrollar su propia cultura de trabajo en la década de 1980, eran demasiado porosos y abiertos a ser influenciados por la fácil informalidad de la cultura "chicha" en la sociedad—en lo que puede ser considerado como una negación del tono conservador que caracteriza la cultura de inteligencia de las agencias.[13] En términos generales, el conservadurismo de los funcionarios de inteligencia se debe a la adopción de una actitud preventiva para evitar el fracaso. Personalmente lo que refleja Bolívar como un antiguo miembro de los servicios de inteligencia de Perú, sería que la ausencia de un "enfoque sobre amenazas" ha contribuido al fracaso de los servicios para alertar a los líderes políticos de la poderosa influencia de los grupos subversivos. La perspectiva privilegiada igualmente perspicaz de Juan Manuel Reyes-Alonso, quien desertó de Cuba a los EE.UU. en el año 2000 después de pasar años en el servicio de inteligencia del Ministerio del Interior, sugiere que la gestión directa y detallada de Fidel Castro de la inteligencia cubana creó una cultura de inteligencia nacional orientada a la eficiencia, producto de la fusión de sus objetivos con los de los organismos y sus funcionarios. Esta cultura de inteligencia penetrante se extendió a través de sectores políticos y económicos: "A diferencia de otros servicios de inteligencia existentes en otros países la DGI [Dirección General de Inteligencia] tiene presencia física en los sectores más importantes de la economía y de la vida política de los cubanos."[14] Otro ex funcionario de la inteligencia cubana, Juan Antonio Rodríguez Menier, explica que los efectivos HUMINT adoctrinados en esta cultura actuaron con la pasión de los sacerdotes en sus interacciones con sus fuentes de información—los agentes.[15] Su experiencia en la inteligencia del Ministerio del Interior amplía nuestra visión de la cultura de inteligencia cubana, donde los funcionarios de inteligencia "dicen la verdad al poder", cuando, como era común, hablaban directamente con Fidel:

> Los oficiales de Inteligencia de la Seguridad a menudo mienten acerca de lo que ellos realmente piensan, pero siempre le dicen la verdad a Fidel sobre la situación del país, incluso cuando la información es muy negativa. Ellos son conscientes de que si Fidel comete un error por causa de una mala información suministrada lo pagarán muy caro.[16]

Esto comienza a esbozar un esquema para la identificación de los elementos más destacados de una cultura de inteligencia nacional. Bastantes similitudes de actitud y comportamiento parecen existir entre el personal operacional y analítico de los servicios de inteligencia del hemisferio para garantizar la continua producción de estudios de caso de la cultura de inteligencia y su potencial valor para mejorar las capacidades estratégicas de determinados países. El tratamiento más explícito de la cultura de inteligencia como un fenómeno importante proviene de una autora rumana, Irena Dumitru.[17] Su visión se extiende más allá de la de otros autores porque no expone cómo las preferencias de una sociedad influyen en sus servicios de inteligencia, sino que explica cómo la percepción pública de la función puede cambiarse deliberadamente mediante la participación concertada del gobierno. El Gobierno rumano considera que la sociedad estará mejor preparada para hacer frente a las amenazas si los ciudadanos entienden por qué los servicios de inteligencia deben ser operacionalmente eficientes, a pesar del carácter inevitable de los errores de inteligencia y de los fracasos de inteligencia.[18] Servicios de inteligencia rumanos durante la Guerra Fría ganaron prominencia como líderes percibidos de un aparato estatal represivo. Al hacer que los archivos del antiguo servicio de inteligencia (SRI) estuviesen a disposición del público, y al crear una institución de educación superior—la Academia Nacional de Inteligencia—y la publicación de una revista profesional—Estudios de Inteligencia Rumana—el Gobierno se ha movido para rehacer la percepción de la cultura de inteligencia. Dumitru ve el marco de la cultura de inteligencia como si fuera una "caja negra"–ocupada por un conjunto de actitudes y comportamientos de los funcionarios y ciudadanos con respecto a esta función del gobierno, y actuando como puente entre, de un lado, una coalición de la academia rumana, la comunidad de inteligencia del país, y las empresas privadas, y del otro lado, donde se encuentran los "consumidores": los que toman decisiones, los medios de comunicación y los ciudadanos del país.[19] Sin embargo, la autora no define la cultura de inteligencia en si misma—las perspectivas, comportamientos y valores de los profesionales de inteligencia que se encontrarían dentro de esa caja negra.

Sobre la base de la literatura antes analizada, el presente ensayo ahora comienza a explicar cómo el espíritu y los contenidos de una cultura de inteligencia, según fueran desarrollados y probados por los profesionales puede ser definida, comunicada y formar parte de la conciencia de las sociedades más amplias de las que forman parte.

Una Definición de Cultura de Inteligencia

Aunque los etnógrafos, los aficionados de bellas artes, y los estudiosos de la administración pública pueden tener puntos de vista distintivos sobre el concepto de "cultura" como un término que describe las perspectivas, comportamientos y valores de los diferentes grupos humanos, el uso del término se corresponde con una o más de tres definiciones que se encuentran en la Diccionario de la Real Academia Española:

> Cultura —
> 1. f. Cultivo [crecimiento, en sentido biológico o medicinal].
> 2. f. Conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar su juicio crítico.
> 3. f. Conjunto de modos de vida y costumbres, [creencias,] conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc.[20]

Las personas se convierten en "aculturadas" a un grupo, a partir del nacimiento, a medida que adquieren o absorben creencias y comportamientos aceptables. Esta experiencia temprana equivale a un entrenamiento. A medida que maduran, los mismos individuos deciden adquirir y absorber la cultura de un lugar de trabajo u otro grupo social. Este paso equivale a la educación de adultos, porque el individuo inicia la interacción y determina su propio grado de aceptación o confianza en la cultura.[21] La educación lleva crecimiento personal a los miembros de la cultura de inteligencia, reflejando el aspecto biológico de la definición de "cultura".
En el discurso popular y académico, los de afuera destacan y critican que la "cultura del secreto" de inteligencia gubernamental evita que cierta información se de a conocer, a pesar de la existencia de leyes de información pública.[22] Sin embargo, una cultura legítima abarca más de un característica estereotípica—más que simplemente una predilección por el secreto. Existe una cultura viable cuando los rasgos distintivos—perspectivas, comportamientos y valores—permanecen reconocibles y perduran de una generación de empleados a la siguiente. Un vocabulario constantemente cambiante y especializado refuerza la identificación de un individuo con otros miembros de la cultura de inteligencia.
Cualquier ciudadano puede tener acceso a la cultura de inteligencia al hacer contacto con sus miembros. Ese contacto puede ser especialmente útil y revelador cuando los efectivos de inteligencia se atreven a reflexionar sobre sus experiencias de trabajo—sus vivencias—en una publicación de memorias verdaderas o memorias noveladas.

Descubrir y Propagar los Elementos Típicos de la Cultura de Inteligencia en las Américas

Como hemos visto, los académicos—para incluir ex oficiales de inteligencia—han intentado de diversas maneras de lograr una comprensión de los aspectos sociales y psicológicos del

trabajo del servicio de inteligencia. El secreto apreciado por los miembros activos de inteligencia del gobierno a menudo les impide transmitir al público un relato de sus experiencias diarias. La presión de los pares, incluso de los ya retirados del servicio de inteligencia del gobierno, aumenta la resistencia de los actuales y ex miembros a describir y explicar su rol en el detrás de la escena para garantizar la seguridad pública, fomentar el éxito empresarial con inteligencia competitiva, o proteger la seguridad nacional a una escala internacional.
No obstante, algunos ex practicantes han producido memorias o recuerdos novelados que presentan una interpretación aparentemente auténtica de su trabajo como empleado de inteligencia del gobierno o del sector privado. Más allá de dar a los lectores una idea del detrás de escena de los desafíos y oportunidades de trabajo de inteligencia, su obra publicada traduce los elementos que definen su anterior vida secreta en principios socialmente significativos para el consumo público. Sus memorias ofrecen una interpretación de su vida dentro de la cultura de la inteligencia en una manera que promueva la "socialización de inteligencia" para el público en general. Cada una de las seis secciones subsiguientes destaca un principio que los lectores pueden deducir de un examen de memorias particulares.

1. Éxitos operacionales otorgan legitimidad pública a la inteligencia gubernamental

La inteligencia colombiana ha encabezado éxitos operacionales notables contra los grupos subversivos y secuestradores.[23] Un relato en primera persona sobre la Operación Jaque, de un coronel colombiano que supervisó la operación, mantiene la promesa de revelaciones útiles acerca de la actividad de inteligencia que rodea a la operación, pero en el estilo típico solamente proporciona detalles dispersos.[24] Por el contrario, Germán Castro Caycedo, un periodista colombiano, ha reconstruido en detalle las experiencias de 24 funcionarios de la policía nacional de Colombia y de inteligencia de la policía en el seguimiento y, finalmente, la captura de cuatro importantes narcotraficantes.[25] La historia de cada ejercicio se cuenta en la voz de los agentes encubiertos de inteligencia de la policía, analistas y sus supervisores. El lector no puede ignorar la determinación feroz de personal de campo quien, aislado, tiene un conocimiento limitado de la situación de la misión bajo circunstancias difíciles.
A pesar de los repetidos fracasos para capturar un objetivo, los funcionarios se abstienen de duros interrogatorios a los informantes, porque "No es bueno exigir que las personas colaboren con nosotros, ya que afecta a la seguridad y la calidad de la información".[26] La frustración por no ser capaz de capturar un objetivo incluso después de varios intentos también trae una apreciación de mayor camaradería entre el personal de campo, entre otras cosas porque cualquier alternativa al trabajo en equipo trae estancamiento. Incluso un analista de campo que prefiere trabajar solo, admite las ventajas de un enfoque de equipo:

> … el jefe entró a orientarme y me envió a Carlos, otro analista para que trabajara conmigo. Bienvenido. Es un hombre de gran experiencia. Es que… El trabajo de inteligencia no puede tener el menor gesto de egoísmo y hay momentos en los cuales uno debe aceptar que, hasta cierto punto, trabajar solo tiene sus límites debido a que uno se estanca y no ve lo que está por venir.[27]

Los supervisores encuentran que, a medida que las relaciones profesionales se convierten en personales, dicha familiaridad da lugar preguntas, dudas y sugerencias de cualquier persona, de cualquier rango.[28] Un analista de inteligencia da a entender por qué el personal de inteligencia tiende a desarrollar la confianza entre sus colegas cuando ella dice al Castro Caycedo que un solo operador de inteligencia en el campo produjo una mayor cantidad de datos precisos con respecto al objetivo que la docena de informantes utilizados durante toda la misión.[29] El relato deja claro que una definición del problema inicial sólida, da lugar a la inteligencia y al planeamiento operacional para el eventual éxito de la campaña contra estos cuatro objetivos difíciles.

Las ideas de este libro, sobre las tendencias psicológicas de funcionarios de inteligencia y sus comportamientos profesionales, tienen el potencial de educar a los ciudadanos acerca de la dedicación personal y la perseverancia detrás de las acciones que de otra forma seguirían siendo anónimas, pero que subyacen en las operaciones de inteligencia exitosas.

2. La corrupción de los funcionarios públicos lamentada por sus colegas

En su tercer libro sobre la larga contienda de México con las redes del crimen organizado, ex agente de la policía Tomas Borges argumenta a favor de una desencadenada contraofensiva basada en inteligencia para nivelar un campo de juego desigual.[30] El primer tercio del libro documenta el desarrollo profesional de un funcionario de inteligencia a medida que aprende acerca del alcance clandestino del servicio civil de inteligencia nacional (el Centro de Investigación y Seguridad Nacional—CISEN) de México, pero también presagia la desilusión de sus experiencias de campo posteriores por lo que "los servicios de inteligencia dispensan medicamentos para el enfermo llamado México, no para curar, sino para prolongar la agonía por la causa de diversos intereses".[31] Después de que él ingresó a la Federal Preventiva Policía (PFP) y pasa a las tareas de campo, él ofrece un punto de vista sin precedentes, a pesar de su desencanto, en la difícil relación laboral entre los policías con especialidad de inteligencia, y la corta cadena de supervisores encabezada por funcionarios de seguridad nacional de renombre. Su libro de memorias se basa en un diario personal que cubre de 1997 a 2008, pero se abstiene de profunda reflexión sobre su propio trabajo.[32] En su opinión, la PFP coordinaba las actividades de vigilancia de campo con éxito contra

separatistas vascos (ETA) expatriados en México a finales de la década de 1990, un logro que él atribuye al espíritu de cuerpo alentado por presupuestos casi ilimitados respaldados por EEUU, junto con la responsabilidad no sólo por operaciones eficientes sino por los resultados. Sin embargo, critica el abandono del gobierno de Fox de este enfoque exitoso de inteligencia en el 2000, ya que se alejó de la prevención a un enfoque más reactivo ante la contrainsurgencia interna y el narcotráfico.[33] Él expresa su angustia metafóricamente: "No cabe duda, empleados de seguridad del gobierno son como un pez en corrientes turbulentas, fáciles de captar (por políticos y criminales)".[34] En una despedida, apela a los burócratas mexicanos, los de bajo nivel, en particular, a que resistan a ser cooptados por un sistema en el que "un rey sin peones, al igual que en un juego de ajedrez, no puede ganar", y a los que manejan la inteligencia, que deben "Apostar más por la inteligencia humana (como lo hace el servicio secreto cubano), que por la inteligencia técnica (como lo hace Estados Unidos)" para evitar convertirse en dependiente de una inteligencia técnica menos adaptativa.[35]
Con la divulgación de Borges de los costos de la devaluación de las labores de inteligencia preventiva en México se pretende mejorar la imagen pública y la propia imagen de los servicios de inteligencia. Su voz, una vez unida a relatos similares de otros países, puede construir la confianza pública de que la motivación de un oficial de inteligencia para el ejercicio de las funciones públicas de cualquier sociedad puede acercarse al ideal weberiano.

3. Acciones de Unidades de inteligencia en instituciones policiales legitiman una filosofía preventiva para la sociedad

Basándose en sus experiencias laborales, dos ex miembros del Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) del estado de Río de Janeiro prepararon un libro en colaboración con un experto en ciencias políticas que había sido secretario nacional de Seguridad Pública de Brasil.[36] La historia se desarrolla en dos formatos: la primera mitad del libro es un "diario de guerra" reflexivo narrado por uno de los oficiales del BOPE, la segunda mitad son una serie de escenas de guión cinematográfico que representan intrigas nefastas para la ventaja de las fuerzas de seguridad del Estado corruptas. Con algunas alteraciones en la trama, la primera se convirtió en la película Tropa de Elite (2007) y la segunda en Tropa de Elite 2 (2010), ambas muy populares y aclamadas por la crítica en Brasil y el exterior.[37]
La primera mitad de la narración señala el esprit de corps de BOPE y racionaliza sus operaciones en el terreno áspero a través del diálogo interior. En el epílogo, el narrador reflexiona sobre su lealtad a BOPE: "Eu esteja cravado na polícia como ela esta em mim. … O resultado é uma espécie de tatuagem. Fica gravado no corpo e grudado na alma""-Soy tan parte de la policía como ella de mí…El resultado es una especie de tatuaje en el cuerpo y en el alma. No hay como removerlo…".[38]

El narrador utiliza metáforas aptas para transmitir los sentimientos de los analistas sobre su trabajo. Por ejemplo: "De la misma manera que uno siente cuando come alimentos en mal estado, se sufre cuando realmente no puede digerir alguna información".[39] Además, revela los motivos por los cuales los funcionarios de inteligencia mantienen el anonimato con un perfil bajo cuando señala que los operadores "solamente muestran el nivel de competencia que la situación requiere".[40]

Como parte de su crecimiento personal, el narrador llega a entender que BOPE logra la justicia no a través de "aplicación de la ley", sino a través de sus propias acciones. Cuando se convierte en un estudiante de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, confiesa al lector que por fin entiende cómo funciona la política, y cómo ha penetrado por igual en las fuerzas policiales y en la actividad criminal.[41] Una gran ironía de las actividades de BOPE surge de la historia: aun cuando su independencia conserva su condición de último bastión de servicio público libre de corrupción, la Secretaría de Seguridad Pública (novelada) a nivel estatal declara que no está en el interés de ningún jefe de la policía civil instalar o mantener una unidad de inteligencia independiente "que cause dolores de cabeza y le bloquee sus acciones".[42]

Las virtudes de las operaciones de inteligencia de la policía independientes, libres de corrupción, ilustradas en este trabajo abogan por la adopción de un enfoque preventivo para lograr la seguridad en el ámbito público. El carácter distintivo de prevención que tiene la inteligencia representaría un cambio cultural de proporciones importantes, aunque sea aceptado solo a pequeña escala.

4. Reflexión sobre el trabajo propio trae recompensa psicológica para el costo emocional

El oficial retirado de inteligencia colombiana Jesús Emilio García Acosta relata su carrera con el ficticio Servicio de Inteligencia Nacional—SIN.[43] El SIN claramente sería el Departamento Administrativo de Seguridad de Colombia—DAS, hasta 2011 responsable de los aspectos internos y externos de la seguridad nacional, del control migratorio, y de la protección de altos funcionarios. El alter ego del autor, Ingencio Cadena, aprovecha el tiempo libre al anochecer en la academia de entrenamiento de la agencia, que alberga cadetes de las prácticas corruptas de la vida burocrática diaria, para sondear a sus pares acerca de sus planes y expectativas de carrera. Incluso en este entorno protegido, reconoce que el entrenamiento de la inteligencia imparte un tipo de lavado de cerebro: Un cadete alcanza el punto de poder reconocer y separar la conducta correcta de la incorrecta en el trabajo, pero siempre dentro del contexto institucional.

Asignado a la policía de la frontera con Venezuela a comienzos de su carrera, Ingencio ad-

mira su propia sensibilidad de inteligencia estratégica nacional (vigilando por el bienestar del Estado, y no necesariamente del actual Gobierno) y denuncia su antítesis—el comportamiento egoísta de la policía local y los colegas corruptos de largos años de servicio en el SIN. Asimismo, aprende a no confiar en los supervisores de nivel medio, cuyas deficiencias en la capacidad de gestión él considera inquietantes: "Es que la misión de inteligencia es tan delicada como pintar sobre una tela de araña el mapa de nuestra seguridad y ellos están mal preparados y actúan como si fuera un deporte".[44]

Ingencio acepta oír el argumento de colegas a favor de aceptar dinero a cambio de no informar de la actividad criminal. Los colegas le instan a continuar con esta racionalización:

> Analiza, Ingencio que estas actividades no ponen en riesgo ni a la institución ni a uno mismo, como sí lo harían vender información clasificada o delatar informantes, o vender el legajo de compañeros.[45]

En Bogotá, en el ocaso de su carrera, Ingencio se enorgullece de haber resistido las tentaciones de la práctica corrupta. Él señala que sólo el 10 por ciento de los aspirantes ingresan al SIN, y sólo el 10 por ciento de los graduados de la academia sobreviven a los rigores y los desafíos de la vida profesional en una gran organización, para ganar una pensión después de 20 años de servicio. Su orgullo viene de estar entre el uno por ciento de los aspirantes que han tenido éxito como miembro de esta élite burocrática. En la "vida real", el autor, Jesús Emilio García Acosta, dejó el servicio de inteligencia para convertirse en un erudito bíblico y teológico. En su propio libro de memorias, otro colombiano de una generación anterior refuerza la idea de que uno paga un elevado costo psicológico al estar en la red necesaria de mentiras para tener éxito como un operador de inteligencia.[46]

5. Imperativos de la obtención HUMINT no afectan el honorable servicio a la sociedad

El libro de memorias de David Atlee Phillips, escrito para compensar una exposición prejuicioso publicada por oficiales de inteligencia descontentos, aprovecha al máximo el clima de apertura promovido a mediados de la década de 1970 por el Director de Inteligencia Central (DCI) William Colby.[47] El libro de memorias relata el trabajo de inteligencia de Phillips en sorprendente detalle, desde su ingreso a la agencia en Chile en 1950, a través de diversas misiones de América Latina, hasta su último cargo como jefe de la División Hemisferio Occidental en 1975. La emoción derivada de su trabajo relativamente libre de límites se convierte en un recurrente motivo y explica por qué el autor decidió unirse y permanecer en la CIA, a pesar de los episodios de incertidumbre moral. El reclutamiento exitoso de Phillips de un agente en Chile había agudizado su apetito por más, a pesar de que

hizo una mueca al tener que escribir y subrepticiamente insertar un horóscopo adaptado en el periódico local para finalmente convencer al joven miembro del Partido Comunista de cambiar de lado después de que argumentos lógicos habían fracasado.

Para Phillips, el valor de la inteligencia producida y la iniciativa de sus practicantes siguen siendo los valores centrales para transmitir a los nuevos oficiales de inteligencia. Esa transmisión depende de la creación de memes culturales, tales como: Hay que prestar atención a los detalles y grabarlos para la síntesis y correlación posterior; y hay que cuestionar y desobedecer las instrucciones según sea necesario, una lección que él ilustra con la historia de una consulta contenciosa enviada a la sede de la CIA desde un operador de campo en el sudeste asiático para refutar una instrucción cuestionable: "¿Está la sede todavía en manos amigas?".[48] Mediante la admisión de sus propios errores y de los de la agencia, y una discusión de la cultura política de los empleados de la CIA, Phillips establece que este libro de memorias será una obra aparte de otros relatos internos. Él admite haber perdido de nuevo ante Cuba un funcionario de inteligencia quien había desertado a ese país en la Ciudad de México, gracias a una mala toma de decisiones de la custodia. Reflexionando sobre cuando el presidente Kennedy obligó a Allen Dulles a dejar su cargo de director de la CIA en 1961, Phillips señala que para él el contagioso entusiasmo de Dulles había hecho que el espionaje e incluso los trucos sucios "parecieran una buena y limpia diversión".[49] Para Phillips, los activistas poco conservadores de la CIA, tales como E. Howard Hunt, una figura de fama asociada con el Watergate, oscurece la verdad que la mayoría de los practicantes eran sofisticados políticamente moderados.

Las memorias de Phillips no son diferentes a las de un operador de la inteligencia chilena cuya actividad ficticia aparece en una novela de 2011.[50] Funcionarios de inteligencia descubren que su responsabilidad por la seguridad del Estado debe anular cualquier preocupación moral para el bienestar de aquellos – amigos o enemigos – con los que trabajan, a pesar de los daños psicológicos que tarde o temprano el oficial tendrá.

6. La inteligencia competitiva / empresarial apoya la estrategia internacional de un país

Adolfo Alberto Laborde Carranco, de México, relata sus experiencias formativas mientras trabajaba como "Sosha Man" para un conglomerado internacional japonés ficticio.[51] La compañía emplea, los ciudadanos de la nación anfitriona multilingües para vigilar las intenciones y los planes de socios, y para detectar oportunidades de ventajas, el equivalente comercial a las funciones de inteligencia estratégica para fines de seguridad nacional. Un Sosha Man sirve como la "punta de lanza" o "caballo de Troya" para una empresa, y como sus "ojos" en el mundo.[52] El propósito del autor es "Contribuir al estudio de, y crear, una

cultura de inteligencia operativa auténtica para la inteligencia estratégica mexicana.[53] El objetivo colectivo japonés al promover la inteligencia empresarial competitiva, en palabras del alter ego del autor, es el siguiente: "El Gobierno japonés ha diseñado una política exterior y económica activa en donde las Sogo Sosha juegan un papel muy importante en la concreción de los intereses nipones en la región, y por ende, en México".[54] Después de cuatro años en el papel, el protagonista finalmente se pone incómodo con su papel en el apoyo de la firma japonesa y renuncia a su cargo para ingresar a la academia.

Estas las memorias de los profesionales de inteligencia en las Américas establecen las bases para el desarrollo de una visión más generalizada de cómo su cultura se refiere a la posición estratégica de la inteligencia en los gobiernos de hoy en día.

Perfil de la Cultura de Inteligencia en las Américas

Al menos diez países importantes de las Américas han autorizado y alentado el desarrollo de capacidades formales de "inteligencia estratégica" por parte de las agencias de inteligencia civiles nacionales.[55] Los productos estimativos de inteligencia estratégica proporcionan ideas útiles y únicas sobre los desafíos que enfrenta una nación. Fredy Rivera Vélez define la inteligencia estratégica con relación a la inteligencia estimativa, en la que ésta adopta un plazo más largo, con perspectiva más preventiva que la inteligencia estratégica sola.[56] El reconoce la cultura de inteligencia institucionalizada como el conjunto de "prácticas, creencias y comportamientos" entre los individuos que componen el sistema de inteligencia tradicional, pero también denuncia la ausencia de una teoría o doctrina correspondiente para su desarrollo y aplicación.[57] A partir de la premisa de que la doctrina de inteligencia del gobierno funciona como una teoría aplicada, el marco para el desarrollo doctrinario se basa en una definición operacional de la cultura de inteligencia y su incorporación a la práctica institucional.

España ha desarrollado el concepto de cultura de inteligencia en términos operativos. El Centro Nacional de Inteligencia (CNI), un servicio de inteligencia nacional primariamente civil, a pesar de que opera dentro del Ministerio de Defensa desde su creación en 2002, ha disfrutado de una estrecha interacción con los programas de estudios de seguridad e inteligencia en algunas de las principales universidades del país.[58] La definición de cultura de inteligencia bajo estas circunstancias se ha convertido en "el conjunto de conocimientos que una sociedad debería tener sobre la necesidad, misión y funciones de un servicio de inteligencia, de manera que perciba como útiles y apropiadas las cuestiones relacionadas con su seguridad, su libertad y la defensa de sus intereses".[59] Esta comprensión colectiva de la cultura de inteligencia, encabezada por el CNI, no tiene una larga historia, remontándose sólo a la Constitución de 1978, el documento que subyace en la transición democrática de España: "A partir de este momento se pueden rastrear los orígenes de la cultura cívica

y la socialización política del mundo de la inteligencia".[60] En su dedicación a que toda la sociedad tome conciencia de la cultura de inteligencia, el enfoque español tiene dos rivales menores, Rumania e Italia.[61]

Las referencias al fenómeno de la cultura de inteligencia se han convertido en algo común y corriente, como se ha demostrado en la literatura citada en este documento. Ausente en esta literatura, sin embargo, está un enfoque sobre los contenidos de la cultura de inteligencia—las acciones y valores de sus participantes—que han permanecido ocultos en una opaca "caja negra". Sobre la base de una revisión de la literatura de inteligencia, incluyendo las memorias de practicantes, el presente autor afirma que la cultura de inteligencia funciona en cuatro escalas o niveles operacionales: individuo, agencia, poder ejecutivo, y la sociedad.

Tabla I

Escala	Contenidos de la "Caja Negra"- Acciones y valores características del fenómeno cultura de inteligencia
Individuo	Un operador de inteligencia "culto" puede trabajar de forma productiva con una fuente en cualquier nivel de la sociedad; un analista de inteligencia respeta lo "desconocido" y se esfuerza por entenderlo como medio de crecimiento personal.
Agencia	Secreto, autonomía (honestidad intelectual), orientación a la misión, capacitación de nuevos empleados; para los analistas: desarrollo doctrinario, las relaciones formales e informales desarrolladas con pares de otros países; perspectiva conservadora tomada para evitar la sorpresa; para el personal de operaciones: un ethos de manipulación al exogrupo, compartimentación de información con respecto al endogrupo, pragmatismo, y el tribalismo.
Poder Ejecutivo	La cultura de inteligencia se basa en las estrechas y productivas relaciones laborales entre los ministerios que participan en un sistema o comunidad de inteligencia; decretos ejecutivos sobre inteligencia; encarnación de los intereses nacionales a largo plazo; subordinación de todas las unidades de inteligencia a los objetivos nacionales; elaboración de cultura de inteligencia mediante revistas, instituciones gubernamentales de educación y universidades.
Sociedad	Constitución y leyes de inteligencia; estructura gubernamental para rendición de cuentas (de individuos, agencias o ministerios); elaboración de cultura de inteligencia mediante revistas y educación especializadas; tendencias culturales nacionales que se manifiestan en el comportamiento de funcionarios de los servicios de inteligencia; voluntad política hacia anticipación y prevención de acciones en el interior, atención al tema en los medios de comunicación; empresas privadas que adoptan inteligencia para multiplicar opciones de crecimiento con respecto a otras empresas del mismo campo vía una competencia inteligente

Fuente: Elaborada por el autor de la observación y la experiencia, y de diversas fuentes citadas en este trabajo.

Un individuo manifiesta la cultura de la inteligencia al mantener la curiosidad y el respeto por lo desconocido a lo largo de toda la vida, y al convertirse en una persona más "culta". El secreto prevalece sobre todo a nivel de agencia, junto con una tendencia a impedir el acceso a la información, incluso de las agencias afines dentro de un sistema o comunidad de inteligencia.[62] Las leyes de información pública del Estado a veces no pueden influir en la toma de decisiones para los oficiales responsables de decidir si se debe divulgar información potencialmente sensible. La preferencia cultural que prevalece es retener la entrega de documentos para proteger la "seguridad nacional".[63] Los miembros de inteligencia reciben capacitación (adoctrinamiento) para aprender cómo llevar a cabo los requisitos básicos de su trabajo. Sin embargo, a la medida que los individuos y las agencias desarrollan nuevos procedimientos y enfoques de inteligencia, la educación autodirigida (socialización) se convierte en el medio predominante de desarrollo profesional, y de pasar las preferencias culturales a las nuevas generaciones.[64] A nivel ejecutivo, la promoción de una cultura de la inteligencia depende de 1) iniciativas específicas del poder ejecutivo; 2) instituciones académicas que pueden o no pueden ser financiadas por el Estado, con la oferta de cursos influenciados, o no, por las autoridades gubernamentales; y 3) empresas privadas cuyos ejecutivos deciden si se debe emplear la inteligencia competitiva para mejorar la rentabilidad, especialmente a expensas de sus competidores directos. A nivel social, existen leyes y disposiciones para la supervisión de inteligencia como expresiones de preocupación de funcionarios por la cultura de inteligencia para contrarrestar la indiferencia que los ciudadanos tienen hacia los asuntos de seguridad nacional.[65]

Un aspecto irónico de la cultura de inteligencia es que cuando la acción legislativa en nombre de la sociedad pone en marcha una ley de inteligencia, los profesionales y los organismos sienten más libertad para tomar acciones decisivas en el lado operativo, hasta el límite de las opciones aprobadas por autorización legislativa específica.[66] Este ejemplo de la compleja relación entre la actividad de inteligencia y el interés del público en cuanto a cómo actúa en su nombre, presenta el tema de la conciencia pública sobre cuestiones como objeto de la próxima sección.

Operacionalización Estratégica del Concepto de Cultura de Inteligencia

Cuando se considera que los consumidores finales o beneficiarios de inteligencia estratégica son todo el país y su pueblo, y que el propósito es protegerlos de los peligros internos y externos, entonces, las perspectivas, comportamientos y valores que conectan el trabajo de los profesionales de inteligencia con los ciudadanos del país y su comprensión y respeto por la cultura, tienen una importancia estratégica. Las características de una cultura de inteligencia introducidas en la Tabla 1 nos permiten rastrear las acciones y valores asociados

a la cultura de inteligencia de cualquier país desde la escala de los profesionales individuales hasta el nivel de la sociedad en general. Esta sección destaca algunos avances ejemplares en las Américas que promueven la conciencia pública de la cultura de inteligencia.

Los acontecimientos recientes en varios países han aumentado la conciencia pública sobre las cuestiones de inteligencia. El principal de ellos es la elaboración de una nueva legislación relacionada con la inteligencia o la revisión de las leyes existentes. Desde el año 2004, esto ha ocurrido en Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Estados Unidos. Informes de periódicos y debates públicos relacionados con éstos ciertamente han elevado el perfil de los temas de inteligencia, aunque aún hay poca información disponible acerca de las perspectivas, comportamientos y valores de los profesionales. La publicación de las memorias adicionales por parte de los operadores y analistas de inteligencia actuales o retirados ayudaría a remediar esa deficiencia. En tanto y en cuanto el concepto de "seguridad nacional" se mantenga distante de la experiencia y del interés de los ciudadanos, algunas de esas memorias tendrán que popularizarse a través del cine o la televisión para elevar la conciencia pública sobre la cultura de inteligencia a niveles "procesables".

En Ecuador, por ejemplo, una reforma de las instituciones de seguridad ha puesto en marcha un vehículo legal para la participación ciudadana en asuntos de inteligencia—La Ley de Seguridad Pública y del Estado de 2009. Su artículo 45 establece el derecho a la participación individual y colectiva de los ciudadanos en los ámbitos políticos de la planificación, evaluación y control en relación con el Sistema de Seguridad Pública.[67] Sin embargo, debido a que los procedimientos específicos para la participación ciudadana directa en la formulación de políticas públicas de inteligencia permanecen indefinidos, y debido a que el espíritu de inteligencia—de la acción preventiva—aún tiene que penetrar esta y otras sociedades, el foco de interés público ha sido que los ciudadanos tengan acceso a las bases de datos mantenidas por el gobierno para descubrir lo que ya ha sido obtenido y archivado por los servicios de seguridad.[68] Activistas ciudadanos, ya sea en espacios analógicos o espacios públicos digitales, pueden mirar a cualquiera de los cuatro niveles de la cultura de inteligencia para encontrar oportunidades para intervenir directamente en la actividad de la seguridad pública llevada a cabo por las instituciones nacionales.

También bloqueando el camino de un florecimiento inminente de la conciencia cultural de inteligencia a nivel social es el gran peso de la tradición en el pensamiento sobre la defensa y la seguridad. Dos observadores ecuatorianos comentan el papel de la inercia en posponer el debate público sobre el papel de la inteligencia en una sociedad:

> Asociado con este fenómeno también encontramos el rol que cumplen los partidos políticos y los movimientos sociales que, al hablar de una cultura política tradicional, les impide mirar a los asuntos de Inteligencia o seguridad como parte integrante de las políticas públicas del Estado; [resultado de] … la naturaleza dispersa

y la falta de organización por parte de la sociedad civil de colectivos organizados de la sociedad civil que no incluye los temas de Inteligencia, defensa y seguridad nacional como componentes de sus agendas o repertorios políticos.[69]

Las perspectivas, comportamientos y valores de los profesionales de inteligencia, tal como se expresa en las memorias y memorias noveladas, se revisaron brevemente antes en este escrito y se agruparon en seis memes culturales (los títulos dados a cada uno de los apartados). Algunos aspectos de cada meme ya se han incorporado a la creciente conciencia pública de la cultura de inteligencia en toda la región:

- ***Éxitos operacionales otorgan legitimidad pública a la inteligencia gubernamental***

  Documentos de Wikileaks y otras revelaciones no autorizadas de información de inteligencia han acelerado la conciencia cultural de inteligencia centrada en los datos.[70]
- ***La corrupción de los funcionarios públicos lamentada por sus colegas***

  Leyes públicas han ampliado el acceso público a los documentos y registros del gobierno en muchos países de la región.[71]
- ***Acciones de Unidades de inteligencia en las instituciones policiales legitiman una filosofía preventiva para la sociedad***

  Las agencias policiales se centran en la seguridad interna e interactúan rutinariamente con el público.
- ***Reflexión sobre el trabajo propio trae recompensa psicológica para el costo emocional***

  Ver Tabla 2 para una selección de revistas de inteligencia, que permiten a los autores explorar y compartir directamente con el público los desafíos de la labor de inteligencia.
- ***Imperativos de la obtención HUMINT no afectan el honorable servicio a la sociedad***

  Los mejores agentes de inteligencia humana emplean el engaño todos los días en las relaciones humanas, a veces con su vida en juego, incluso, en tanto y en cuanto sigan estando incómodos con ese estilo de vida, van a reintegrarse con éxito a la sociedad normal.
- ***La inteligencia competitiva / empresarial apoya la estrategia internacional de un país***

  Un programa de la Universidad de Rey Juan Carlos de España se une a la academia con el centro nacional de inteligencia de ese país (CNI) para crear una "cultura de la inteligencia económica" a través de la explotación de los

resultados publicados de la investigación científica financiada públicamente. Estos resultados, a su vez, guían el desarrollo de políticas y estrategias que minimizan los riesgos reales y potenciales para, y optimizan y refuerzan la cooperación entre, empresas públicas y privadas.[72] Esta iniciativa sirve como modelo para la participación del público (contribuyentes) en el desarrollo de programas de inteligencia económica que podrían ser adaptados para las Américas.

Tabla II

Selectas Revistas de inteligencia No Clasificadas, por País y Fecha de la primera edición		
Argentina	Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia	2003
Brasil	Revista Brasileira de Inteligência	2005
Chile	Aainteligencia	2007
Colombia	Aquimindia (agencia civil de inteligencia-suspendida) Revista Virtual "Josué" (inteligencia militar)	2006 2008
Ecuador	Boletín Democracia, Seguridad, y Defensa*	2003
Estados Unidos	Studies in Intelligence (Central Intelligence Agency) International Journal of Intelligence and CounterIntelligence (sector privado) Defense Intelligence Journal (ahora suspendida)	1955 1986 1992
Perú	Inteligenci@ Revista de Seguridad y Prospectiva	2010

Fuente : Elaboración por el autor.
** Se presentan artículos de inteligencia en cada edición, aunque el Boletín no está dedicado a la inteligencia.*

El valor máximo de la comprensión y de la aceptación de una sociedad a la cultura de inteligencia reside en una transformación de percepción desde la antigua "inteligencia de seguridad nacional" hasta la construcción de una nueva imagen de "inteligencia de seguridad pública". Con garantías vigentes y funcionando con éxito[73] ante violaciones a los derechos humanos por parte de inteligencia, esta transformación ya ha comenzado. Las agencias de los servicios de inteligencia también deben transformarse tomando medidas para garantizar una mayor transparencia pública en sus acciones, para incluir que sus miembros sean responsables individualmente por sus acciones. Como ha señalado un jubilado de la CIA, que dicha agencia no revelara, ni siquiera un breve resumen, del informe del Inspector General sobre el desempeño interno de los funcionarios antes de los sorpresivos ataques del 9/11, no constituye un buen ejemplo.[74] El señala que las personas identificadas en el informe como responsables del trabajo insatisfactorio en ese momento

podrían y deberían haber sido declarados responsables de una manera que no incida en la moral de otros empleados de la agencia.

Por último, como conclusión, los profesionales de inteligencia tienen la oportunidad de encontrar y desarrollar relaciones útiles entre su cultura y la de los analistas de políticas públicas para impulsar la misión de llegar a los sectores de la sociedad con los que están poco familiarizados. Productores de inteligencia se enorgullecen de hacer uso de su conocimiento tácito único, desarrollado a través de la experiencia analítica y operaciones de campo, para aumentar su valor para la toma de decisiones del gobierno. Pero sigue siendo una oportunidad para ellos colaborar con el mundo "exterior" de especialistas en políticas públicas orientadas académicamente, cuyo propio análisis de los asuntos públicos y cuya relación con los responsables políticos representa más estrechamente y fielmente los intereses de una amplia variedad de subdivisiones sociales y económicas de la sociedad.[75]

PANORAMA

La obtención ilimitada de información recogida de datos de comunicaciones personales ha empañado la imagen de la vigilancia técnica generaliza específica, previamente vista como necesaria para el desarrollo de bases de datos preventivas para la seguridad pública. Las iniciativas legislativas para reducir dicha obtención de datos reflejan el poder de la conciencia social para influir en la cultura de inteligencia. Futuras memorias y memorias noveladas de funcionarios abordarán el efecto operacional de dicha legislación. A medida que sabemos más sobre la cultura de inteligencia, el siguiente paso lógico en la conformación del discurso público será para los que tienen acceso a los datos necesarios para explorar los resultados de experimentos naturales con respecto a las leyes de inteligencia, la educación de inteligencia, y el desarrollo de la cultura de inteligencia.[76]

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las del gobierno de Estados Unidos o sus agencias.

Understanding Intelligence Culture in the Americas and Its Strategic Utility in National Security

Russell G. Swenson

INTRODUCTION

Building a strategy for ensuring public security calls for the development and spread of a widely accepted, democratic foundation for anticipating and preventing deadly attacks that target the people and institutions of each country of the hemisphere. That foundation already exists, but remains poorly understood and therefore underutilized. The foundation in question does have a label: "intelligence culture."

When intelligence culture becomes known to or acknowledged by the public, the values of anticipation and prevention can be injected more readily into discussions of public security and internal defense. As the principles of anticipation and prevention seep into public consciousness, an expansive culture of intelligence can begin to translate into a strategy to counter an opponent's own strategy of inflicting damage through the constant threat or reality of internal assault, whether through terrorism, organized crime, or another means. Following its own experience with terror attacks in the Madrid train bombings of 2004, Spain has adopted a policy of explicitly expanding the anticipatory and preventive culture of its government intelligence apparatus across key sectors of the society.[77] Already, financial intelligence units in many countries target organized crime activity, and illustrate the value of anticipation and prevention.[78]

This essay recognizes the beginnings of society-wide consciousness of intelligence culture in the Americas, and explains how key aspects of that culture can expand, through public and political discourse, beyond its home in intelligence agencies.

Development of the Intelligence Culture Concept

Intelligence literature in the Western world reflects an ongoing interest in the sociological environment and behavioral characteristics of national intelligence services and their employees. Often, this interest manifests itself in work that attempts to define and explore "intelligence culture." An essay by Ecuadorian observers summarizes the trajectory of this literature and calls for additional exploration of the internal dynamics of government intelligence activity:

> An increasingly frequent suggestion is that academic papers incorporate information models of intelligence based on cultural and anthropological studies of the communities that make up the various intelligence systems. This idea arises from the fact that various results appear even when similar procedures are applied in a study of intelligence organizations. These variable results stem from the diverse personnel that make up intelligence services and that therefore have different symbols, languages and cultural practices with respect to secrets, efficiency, prevention, risk, loyalty and what is held sacred. This anthropological and psychological approach, although it is being seen as more necessary than ever in studies of intelligence, still does not appear regularly in published studies. Probably the reason for that is that it may seem to increase the vulnerability of the intelligence communities under examination. However, establishing an internal social logic and identifying a culture of intelligence could be very useful for the services themselves, in the end allowing them to achieve better intelligence management result.[79]

Several authors have addressed intelligence in the context of national "strategic cultures," but their analysis omits any consideration of the realm of intelligence culture itself.[80] Others, in attempting to fathom and outline the makeup of an intelligence culture, have identified national orientations and tendencies that may affect the work of intelligence agencies in a particular country or empire.[81] In addition, one author has examined the question of how fundamental elements of a particular intelligence culture might affect the integrity of estimative intelligence products: Philip Davies used conditions suitable for a natural experiment to test the effects of cultural variables in the United States and the United Kingdom, where "experimental" factors such as available information and national security interests are strikingly similar.[82]

Still others have peered inside intelligence agencies and identified the expression of outlook, behaviors, and values that make intelligence culture a recognizable, independent

variable contributing to the efficacy and efficiency of particular intelligence services.[83] In this literature, Charles Cogan spells out two key characteristics of intelligence operators: their compulsion to manipulate others and an unrelenting pragmatism. The anonymous author of the essay on intelligence analyst culture, in contrast, finds that intellectual honesty, expressed through skepticism, persuasive oral and written communications skills, and bureaucratic resilience are essential to one's being comfortable in this culture. Cogan observes that although intelligence operators and analysts may continue to have disdain for each other's work, "each is the other's strength."[84] This means that the coherence of these two cultures within any intelligence organization or community obeys the principle of communicating vessels (vases communicants): as identifiably different parts of a corporate structure, operators and analysts obtain success or failure together, not separately.

Also from this group of authors, Alberto Bolivar finds that Peru's intelligence services, instead of developing their own work-related culture in the 1980s, were too porous and open to being influenced by the easy informality of "chicha" culture in the larger society—in what may be viewed as a negation of the conservative tone that typifies agency intelligence culture.[85] In general terms, intelligence practitioner conservatism stems from adopting a preventive mindset to prevent failure. Personally reflecting that conservative ethos as a former member of Peru's intelligence services, Bolivar suggests that the absence of a "threat focus" contributed to the services' failure to alert political leaders to the powerful influence of subversive groups. The equally insightful, insider perspective of Juan Manuel Reyes-Alonso, who defected from Cuba to the U.S. in 2000 after spending years in the intelligence service of the Interior Ministry, suggests that Fidel Castro's direct and detailed management of Cuban intelligence created an efficiency-oriented national intelligence culture, a product of fusing his goals with those of the agencies and their functionaries. This pervasive intelligence culture extended across political and economic sectors: "In contrast to other services in other countries, the DGI (General Directorate of Intelligence) has a physical presence in all of the important branches of the economy and the political life of Cubans."[86] Another former Cuban intelligence official, Juan Antonio Rodríguez Menier, explains that HUMINT officials indoctrinated in this culture acted with the passion of priests in their interactions with source-agents.[87] His experience in Interior Ministry intelligence expands our insight into Cuban intelligence culture—where intelligence officials would "speak truth to power," when—as was common—they spoke directly with Fidel:

> Security intelligence officials often lie about they are really thinking, but they always speak the truth to Fidel about the situation of the country, even when the information is very negative. They are aware that if Fidel commits an error because of bad information they give him, they will pay a high price.[88]

These insider accounts begin to outline a scheme for identifying salient elements of a national intelligence culture. Enough behavior and attitudinal similarities appear to exist among the operational and analytical personnel of the hemisphere's intelligence services to warrant the continued production of case studies of intelligence culture and its potential value for improving the strategic capabilities of particular countries.

The most explicit treatment of intelligence culture as a substantial phenomenon comes from a Romanian author, Irena Dumitru.[89] Her vision extends beyond that of other authors in outlining not how a society's predilections influence its intelligence services, but in explaining how public perceptions of the function can be deliberately changed by concerted government involvement. The Romanian government expects that the society will be better prepared to cope with threats if citizens understand why intelligence services need to be operationally efficient, despite the inevitability of intelligence errors and intelligence failures.[90] Cold War Romanian intelligence services gained prominence as perceived leaders of a repressive state apparatus. By making the old (SRI) intelligence service's archives available to the public, creating an institution of higher education—the National Intelligence Academy—, and publishing a professional journal—the Romanian Intelligence Studies Review—the government has moved to remake the perception of intelligence culture. Dumitru sees intelligence culture as a framework in a "black box"—populated by a set of practitioner and citizen attitudes and behaviors toward this government function—and acting as a bridge between a coalition of Romanian academia, the country's intelligence community, and private business enterprises, on one side, to "consumers" on the other side, who include decision makers, mass communications media, and the country's citizens.[91] However, she does not fill in or define the intelligence culture—the outlook, behaviors, and values of practitioners of intelligence—inside the black box.

Building on the literature examined above, the present essay will now begin to explain how the spirit and contents of an intelligence culture, as developed and experienced by practitioners, may de defined, communicated, and made part of the consciousness of the larger societies of which they are part.

A Definition of Intelligence Culture

Although ethnographers, fine arts aficionados, and public administration scholars may hold distinctive views of "culture" as a term describing the outlook, behaviors and values of different human groups, their use of the term corresponds with one or more of three definitions found in the Dictionary of the Royal Academy of the Spanish Language:

> Cultura —
>
> 1. f. Cultivo [crecimiento, en sentido biológico o medicinal]. (growth, in a biological or medicinal sense)

2. f. Conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar su juicio crítico. (a collection of knowledge that allows one to develop critical judgment)
3. f. Conjunto de modos de vida y costumbres, [creencias,] conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc.[92] (the set of lifestyles, customs, beliefs, knowledge, and level of artistic, scientific, or industrial development of a time period, social group, etc.)

Individuals become "acculturated" to a group, starting from birth, as they acquire or absorb acceptable beliefs and behaviors. This early experience equates to training. As they mature, the same individuals (unless conscripted) elect to acquire and absorb the culture of a workplace or other social grouping. This step equates to adult education, because the individual initiates the interaction and determines his or her own degree of buy-in (aceptar y confiar en) to the culture.[93] Education brings personal growth to members of the intelligence culture, reflecting the biological aspect of the definition of "culture."

In popular and academic discourse, outsiders highlight and criticize the "culture of secrecy" in government intelligence that keeps some information from being disclosed despite the existence of open-information laws.[94] However, a legitimate culture encompasses more than one stereotypical characteristic—more than merely a predilection for secrecy. A viable culture exists when distinctive and long-lasting traits—to include outlook, behaviors, and values—remain recognizable and endure from one generation of employees to the next. A constantly changing, specialized vocabulary reinforces an individual's identification with other members of the intelligence culture.

Any citizen can gain access to intelligence culture by making contact with its members. That contact can be especially convenient and revealing when intelligence practitioners dare to reflect on their work experiences in published memoirs or fictionalized memoirs.

Discovering and Propagating the Quintessential Elements of Intelligence Culture in the Americas (Elementos prototípicos)

As we have seen, academicians—to include former intelligence officers—have attempted in various ways to bring about an understanding of the social and psychological aspects of intelligence service work. The secrecy held dear by active practitioners of government intelligence often prevents them from communicating an account of their daily experiences to the public. Peer pressure, even among those retired from government intelligence service, increases the reluctance of current and former practitioners' to describe and explain their behind-the-scenes role in ensuring public safety, increasing business success with competitive intelligence, or protecting national security at an international scale.

Nonetheless, some former practitioners have produced memoirs or fictionalized memoirs

that present an apparently authentic interpretation of their work as government or private-sector intelligence employees. Beyond giving readers a behind-the-scenes glimpse of intelligence workplace challenges and opportunities, their published work translates the defining elements from their earlier, secretive life into socially meaningful principles for public consumption. Their memoirs offer an interpretation of their life within the culture of intelligence in a way that promotes "intelligence socialization" among the public at large. Each of the six following sections highlights a principle that readers may infer from an examination of particular memoirs.

1. Operational successes bring public legitimacy to government intelligence

Colombian intelligence has spearheaded notable operational successes against subversive groups and hostage takers.[95] One first-person account of Operation Jaque from a Colombian colonel who oversaw the operation holds the promise of useful revelations about the intelligence activity surrounding the operation, but in typical fashion provides only sparse details.[96] In contrast, the Colombian journalist, German Castro Caycedo, has reconstructed in detail the experiences of 24 Colombian national police and police intelligence officials in tracking and finally capturing four drug trafficking kingpins.[97] The story of each pursuit is told in the voice of undercover police intelligence agents, analysts, and their supervisors. The reader cannot avoid empathizing with the bulldog determination of isolated field personnel who have limited knowledge of the mission's status and who face trying circumstances.

Despite repeated failures to capture a target, officials refrain from harsh interrogation of informants because "It's not good to demand that people collaborate with us, because it affects both security and the quality of information."[98] The frustration at not being able to capture a target even after several tries also brings on greater camaraderie among field personnel, not least because any alternative to teamwork brings stagnation. Even a field analyst who prefers to work alone has to admit the advantages of a team approach:

> … the chief came to get me oriented and sent Carlos, another analyst, to work with me. It should work out; he has a lot of experience. It's just that … intelligence work cannot withstand losing the value of individual egoism even though there are times when one must accept that, up to a point, working alone has its limits because one grows stagnant and is not looking ahead at what's coming up.[99]

Supervisors found that as professional relationships became personal ones, that familiarity prompted questions, doubts, and suggestions from anyone, of any rank.[100] One intelli-

gence analyst intimated why intelligence personnel develop trust in one another when she confided to the Castro Cayedo that a single intelligence operator in the field produced a greater quantity of accurate data about a target than the dozen informants used during the entire mission.[101] The narrative makes clear that a solid initial problem definition shaped intelligence and operational planning for the eventually successful campaign against these four hard targets.

The insights into intelligence practitioner psychology and behavior from this book have the potential to educate citizens about the personal dedication and perseverance behind the otherwise anonymous actions that underlie successful intelligence operations.

2. Corruption among public servants lamented by practitioners

In his third book about Mexico's ongoing contest with organized crime networks, ex-police operative Tomas Borges argues for a free-wheeling, intelligence-based counteroffensive to level an uneven playing field.[102] The first one-third of the book documents the professional development of an intelligence official as he learns about the clandestine reach of Mexico's national civilian intelligence service (CISEN), but it also foreshadows the disillusionment of his later field experiences whereby "[i]ntelligence dispenses medicine to the sick man called Mexico, not to cure him, but to prolong the agony for the sake of various interests."[103] After he joins the Policía Federal Preventiva (PFP) and moves on to field assignments, he offers unprecedented visibility, despite his disenchantment, into the uneasy relationship between working-level, intelligence-oriented police officers and the short chain of supervisors headed by well-known national security officials. His inquisitive memoir draws on a personal diary covering 1997 through 2008, but he refrains from deep reflection on his work.[104]

In his view, the PFP did coordinate field surveillance activities successfully against Basque separatist (ETA) expatriates in Mexico in the late 1990s—an achievement he attributes to the esprit de corps encouraged by nearly limitless counterterrorism budgets supported by the United States, coupled with accountability not just for efficient operations but for results. However, he criticizes the Fox administration's abandonment of this successful intelligence focus in 2000, as it moved away from prevention to a more reactive approach to internal counterinsurgency and narcotics trafficking.[105] He expresses his anguish metaphorically: "Government security employees are like fish in an overflowing stream—easy pickings for fishermen [politicians and criminals]."[106] In a parting shot, he appeals to Mexican bureaucrats, low-level ones in particular, to resist being co-opted by a system in which "a king without pawns, just as in a game of chess, cannot win," and to intelligence managers, "who should emphasize the use of human intelligence, as the Cubans do, over the technical intelligence approach of the United States," to avoid becoming dependent on less adaptive technical intelligence.[107]

Borges' disclosure of the costs of devaluing preventive intelligence work in Mexico is intended to improve the public image and self-image of intelligence services. His voice, once joined by similar accounts from other countries, can build public trust that an intelligence officer's motivation for engaging in public service in any society can approach the Weberian ideal.

3. Actions by Intelligence units in police institutions legitimize a preventive philosophy for society

Two former members of the state of Rio de Janeiro's Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) drew on their work experiences for a book written in collaboration with a political scientist who had been Brazil's National Secretary of Public Safety.[108] The story unfolds in two formats: the first half of the book a reflective "war diary" narrated by one of the BOPE officers, the second half a series of film script scenes depicting nefarious scheming for advantage among corrupt state security forces. With some alterations in plot, the first became the film Tropa de Elite (2007) and the second Tropa de Elite 2 (2010), both of them wildly popular and critically acclaimed in Brazil and beyond.[109]

The first half of the inventive narrative documents BOPE esprit de corps and rationalizes its harsh field operations through interior dialog. In the epilog, the narrator reflects on his loyalty to BOPE: "I am as much a part of the police as the police is a part of me. … The result is a kind of tattoo engraved on the body and stuck to the soul. There's no washing it away. Just as the guilt can't be washed away, or the pride erased."[110]

The narrator uses apt metaphors to convey the sentiments analysts feel about their work. For example, "The same way you feel when you eat spoiled food, you suffer when you don't really digest a piece of information."[111] Further, he reveals why intelligence officials maintain anonymity with a low profile when he notes that operators "only display the level of competency the situation demands."[112]

As part of his personal growth, the narrator comes to understand that BOPE achieves justice not through "law enforcement" but through its own actions. When he becomes a student at the Pontifícia Universidade Católica of Rio de Janeiro, he confides to the reader that he finally understands how politics works, and how it has penetrated equally into the police forces and into criminal activity.[113] A grand irony of BOPE activities emerges from the story: even as its independence preserves its status as a last bastion of corruption-free public service, the (fictionalized) state-level Secretary of Public Security declares that it is not in the interest of any civilian police chief to install or maintain an independent intelligence unit "that causes him headaches and blocks his actions."[114]

The virtues of independent, corruption-free police intelligence operations illustrated in this work argue for the adoption of a preventive approach to achieving security in the public sphere. The preventive dictum of intelligence would represent a cultural shift of major proportions, even if embraced on only a small scale.

4. Thoughtful reflection on one's work brings psychological compensation to offset its emotional cost

Retired Colombian intelligence officer Jesus Emilio Garcia Acosta chronicles his career with the fictional National Intelligence Service-SIN.[115] SIN stands in for Colombia's civilian Administrative Department of Security-DAS, until 2011 broadly responsible for internal and external aspects of national security, immigration control, and the protection of senior officials. The author's alter ego, Ingencio Cadena, takes advantage of late-night free time at the agency's training academy, which shelters cadets from the corrupt practices of everyday bureaucratic life, to sound out his peers about their career plans and expectations. Even in this protected environment, he recognizes that intelligence training imparts a type of brainwashing: A cadet reaches the point of separating right from wrong work behavior, but always within the institutional context.

Assigned to police the border with Venezuela early in his career, Ingencio admires his own national, strategic intelligence sensibility (looking out for the welfare of the state, rather than the current government in power) and denounces its antithesis—the self-serving behavior of local police and corrupt, long-serving SIN colleagues. He also learns not to trust mid-level supervisors, whose poor management skills he finds disturbing: "It's just that the intelligence mission is so sensitive that it's like painting a map of our security on a spider's web, and here they are so unprepared and acting like it's only a sport."[116]

To fit in with colleagues, Ingencio agrees to hear the argument for accepting money in exchange for not reporting criminal activity. Colleagues urge him on with this rationalization:

> Just think of it this way, Ingencio—doing it doesn't put you or the institution at risk, because it's not like selling classified information, or revealing informants, or selling background information about your colleagues.[117]

In Bogota, in the twilight of his career, Ingencio takes pride in having withstood the temptations of corrupt practice. He notes that only 10 percent of applicants make the SIN's roster, and only 10 percent of academy graduates survive the rigors and challenges of professional life in a large organization to earn a pension after 20 years of service. His pride comes from being among the one percent of applicants who have succeeded as a member of this bureaucratic elite. In "real life," the author, Jesús Emilio García Acosta, left intelligence service to become a Biblical and theological scholar. In his own memoir, another Colombian from an earlier generation reinforces that idea that one pays a high psychological cost in weaving the necessary web of lies to succeed as an intelligence operator.[118]

5. HUMINT collection imperatives do not undermine honorable service to society

David Atlee Phillips' memoir, written to offset a prejudiced exposé published by disgruntled

intelligence officers, takes full advantage of the climate of openness promoted in the mid-1970s by Director of Central Intelligence (DCI) William Colby.[119] The memoir chronicles Phillips' intelligence work in surprising detail, from his 1950 recruitment into the agency in Chile, through various Latin American assignments, to his last position as Chief, Western Hemisphere Division in 1975. The excitement of relatively freewheeling government service becomes a recurring motif and explains the author's joining and remaining in CIA, despite episodes of moral uncertainty. Phillips' successful recruitment of an agent in Chile whetted his appetite for more, even though he winced at having to write and surreptitiously insert a tailored horoscope in the local paper to finally convince the young Communist Party member to switch sides after logical arguments had failed.

To Phillips, the value of intelligence produced and the initiative of its practitioners remain central values to pass on to new intelligence officers. That transmission depends on the creation of cultural memes, such as: One must pay attention to details and record them for later synthesis and correlation; and one must ask questions and disobey instructions as needed, a lesson he illustrates with the story of a contentious query sent to CIA headquarters from a field operator in Southeast Asia to contest a questionable instruction: "Is headquarters still in friendly hands?"[120] Phillips' admission of his own errors and those of the agency, and a discussion of CIA employees' political culture, set this memoir apart from other insider accounts. He admits losing back to Cuba a defecting intelligence official in Mexico City thanks to poor custodial decision making. Reflecting on when President Kennedy forced Allen Dulles out as Director of Central Intelligence in 1961, he notes that it was Dulles's infectious enthusiasm that had made espionage and even dirty tricks "seem like good clean fun."[121] To Phillips, the few conservative activists in CIA, such as E. Howard Hunt, of Watergate fame, obscured the truth that most practitioners were politically moderate sophisticates.

Phillips' memoirs are not unlike those of a Chilean intelligence operator whose fictionalized activity appears in a 2011 novel.[122] Intelligence officials find that their responsibility for state security must override any moral concerns for the well-being of those—friends and enemies—with whom they work, despite the toll of psychological damage to be paid sooner or later by the officer.

6. Competitive/business intelligence supports a country's international strategy compensation to offset its emotional cost

Mexico's Adolfo Alberto Laborde Carranco recounts his formative experiences working as a "Sosha Man" for a fictionalized Japanese international conglomerate.[123] The company employs multilingual, host-nation citizens to keep watch over business partners' intentions and plans, and to spot opportunities for competitive advantage—the commercial equivalent to strategic intelligence functions for national security purposes. A Sosha Man serves as

the "tip of the spear" or "Trojan horse" for a company, and as its "eyes" on the world.[124] The author's purpose is to "contribute to the study of, and create, an authentic operational intelligence culture for Mexican strategic intelligence."[125] The Japanese collective objective in promoting competitive, business intelligence, in the words of the author's alter ego, is this: "el gobierno japonés ha diseñado una política exterior económica activa y en donde las Sogo Sosha juega un papel muy importante en la concreción de los intereses nipones en la región, y por ende, en México."[126] After four years in the role, the protagonist finally grows uncomfortable with his role in support of the Japanese firm and resigns his position to enter academia.

These vignettes from the memoirs of intelligence practitioners in the Americas set the stage for developing a more generalized picture of how their culture relates to the strategic position of intelligence in today's governments.

A Profile of Intelligence Culture in the Americas

At least ten major countries of the Americas have authorized and encouraged the development of formal "strategic intelligence" capabilities by national, civilian intelligence agencies.[127] The estimative products of strategic intelligence provide useful and unique insights about the challenges facing a nation. Fredy Rivera Vélez defines strategic intelligence in relation to estimative intelligence, where estimative intelligence adopts a longer-term, more preventive perspective than strategic intelligence alone.[128] He recognizes institutionalized intelligence culture as the set of "practices, beliefs, and behaviors" among the individuals who make up the traditional intelligence system, but he also decries the absence of a corresponding theory or doctrine for its development and application.[129] From the premise that government intelligence doctrine functions as applied theory, the framework for doctrinal development rests on an operational definition of intelligence culture and its incorporation into institutional practice.

Spain has developed the concept of intelligence culture in operational terms. There, the National Intelligence Center (CNI), a civilianized national intelligence service, even though operating within the Ministry of Defense, has, from its founding in 2002, benefited from intentionally close interaction with security and intelligence studies programs at some of the country's leading universities.[130] The working definition of intelligence culture under these circumstances has become "the knowledge that a society should have about the need for, the mission, and the functions of an intelligence service, so that questions such as the relationship of intelligence to security, liberty, and defense of national interests are seen as useful and appropriate."[131] This collective grasp of intelligence culture, spearheaded by the CNI, does not have a long history, reaching back only to the constitution of 1978, the document underlying Spain's democratic transition: "a partir de este momento se pueden

rastrear los orígenes de la cultura cívica y la socialización política del mundo de la inteligencia."[132] In its dedication to society-wide consciousness-raising with respect to intelligence culture, the Spanish approach has two lesser rivals, Romania and Italy.[133]

References to the phenomenon of intelligence culture have become commonplace, as demonstrated in the literature cited in this paper. Absent in this literature, however, is a focus on the content of intelligence culture—the actions and values of its participants—which have remained hidden in an opaque "black box." Based on a review of intelligence literature, including practitioner memoirs, the present author finds that intelligence culture functions at four scales or operational levels: individual, agency, executive branch, and society.

Table I

Scale	Contents of the "Black Box—Actions and Values Characteristic of the Culture of Intelligence Phenomenon
Individual	A "cultured" intelligence operator can work productively with a source at any level of society; an intelligence analyst respects "unknowns" and strives to understand them as a means of personal growth
Agency	Secrecy, autonomy (intellectual honesty), mission orientation, acculturation of new employees; for analysts: doctrinal development, formal and informal relationships developed with counterparts in other countries; conservative outlook taken to avoid surprise; for operational personnel: exogroup manipulation ethos, endogroup information compartmentation, pragmatism and tribalism
Executive Branch	Intelligence culture is built on the foundation of deep and productive working relationships between and among cabinet-level ministries, all of whom participate in an intelligence system or community; executive decrees on intelligence; institutions that embody long-term national interests; subordination of all intelligence units to national aims; creation of an intelligence culture through publication of journals and specialized education, and support of universities
Society	A Constitution and intelligence laws; a government structure designed for accountability (for individuals, agencies, or ministries); construction of an intelligence culture through the publication of journals and specialized educational institutions; national, cultural tendencies manifested in the behavior of government intelligence officials; political will to build an ethos of anticipation and prevention in public affairs; attention to intelligence in mass communications media; private enterprises that adopt intelligence to increase growth options relative to competitors through intelligent competition

Source: Distilled by the author from observation and experience, and from various sources cited in this work.

An individual manifests the culture of intelligence by maintaining curiosity and a respect for the unknown throughout a lifetime, and becoming a more "cultured" person. Secrecy prevails especially at the agency level, along with a tendency to withhold access to information even from companion agencies within an intelligence system or community.[134] Government

open-information laws sometimes fail to influence the individual decision-making responsible for deciding whether to release potentially sensitive information. The prevailing cultural preference is to withhold the release of documents to protect "national security."[135] Intelligence practitioners receive training (indoctrination) to learn how to perform the basic requirements of their work. However, as individuals and agencies develop new intelligence procedures and approaches, self-directed education (socialization) becomes the prevalent means of professional development, or of passing cultural preferences on to new generations.[136] At the executive level, the promotion of a culture of intelligence depends on 1) specific executive branch initiatives; 2) academic institutions that may or may not be financed by the state, with course offerings influenced, or not, by governmental authorities; and 3) private enterprises whose executives choose whether to employ competitive intelligence to improve profitability especially at the expense of direct competitors. At the societal level, intelligence laws and arrangements for oversight exist as expressions of concern by officials for intelligence culture to offset the indifference citizens usually have toward national security affairs.[137]

An ironic aspect of intelligence culture is that when legislative action on behalf of society puts in place an intelligence law, practitioners and agencies feel more freedom to take decisive actions on the operational side, right up to the limit of options endorsed by specific legislative authorization.[138] This example of the complex relationship between intelligence activity and the public's interest in how the function operates on its behalf introduces the theme of public awareness of intelligence issues as the subject of the following section.

Strategic Operationalization of the Intelligence Culture Concept

When one considers that the ultimate consumers or beneficiaries of strategic intelligence are the whole nation and its people, and that its purpose is to safeguard them from internal and external dangers, then the outlook, behaviors and values that connect the work of intelligence practitioners to the nation's citizens, and their understanding and respect for that culture, hold strategic importance. The features of an intelligence culture introduced in Table 1 allow us to track the actions and values associated with any given country's intelligence culture from the scale of individual practitioners to the level of the society at large. This section highlights some exemplary developments in the Americas that promote public awareness of intelligence culture.

Recent developments in several countries have raised public awareness of intelligence issues. Chief among them is the drafting of new intelligence-related legislation or the revision of existing laws. Since 2004, this has occurred in Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Mexico, Paraguay, Peru, and the United States. Newspaper accounts and public discussion related to these developments have certainly raised the profile of intelligence issues,

although little information about the outlook, behaviors, and values of practitioners has yet become available. The publication of additional memoirs by current or former intelligence operators and analysts would help remedy that deficiency. Insofar as the concept of "national security" remains distant from the experience and interest of citizens, some of those memoirs will have to become popularized through film or television to elevate public awareness of intelligence culture to "actionable" levels.

For example, in Ecuador, a reshaping of security institutions has put in place a legal vehicle for citizen participation in security affairs—the State and Public Security Law of 2009. Its Article 45 establishes the right of individual and collective citizen participation in the policy areas of planning, evaluation, and control in relation to the Public Security System.[139] However, because specific procedures for direct citizen involvement in public policy formulation remain undefined, and because the intelligence ethos of preventive action has yet to permeate this and other societies, the focus of public interest has been on citizens gaining access to government-maintained databases to discover what has already been collected and archived by the security services.[140] Citizen activists in either analog or digital public spaces can look to any of the four levels of intelligence culture for opportunities to intervene directly in public security activity carried out by national institutions.

Also standing in the way of an imminent florescence of intelligence culture awareness at the societal level is the heavy weight of tradition in defense and security thinking. Two Ecuadorian observers comment on the role of inertia in postponing public debate on the role of intelligence in a society:

> Associated with this phenomenon we also find the role played by political parties and social movements which, by speaking for traditional political culture, keeps them from looking at security and intelligence issues as an integral part of the State's public policies, [a result of] the dispersed nature and lack of organization on the part of civil society, when fails to grapple with intelligence, defense, and national security issues as components of its agenda or political repertoire.[141]

The outlook, behaviors and values of intelligence practitioners, as expressed in memoirs and fictionalized memoirs, were briefly reviewed above and distilled into six cultural memes (the titles given to each of the subsections). Some aspects of each meme have already been incorporated into growing public consciousness of intelligence culture across the region:

- **Operational successes bring public legitimacy to government intelligence**
  Wikileaks documents and other unauthorized exposures of intelligence information have accelerated data-centric intelligence culture awareness.[142]

- **Corruption among public servants lamented by practitioners**
  Public laws have expanded public access to government documents and records in many countries of the region.[143]
- **Actions by Intelligence units in police institutions legitimize a preventive philosophy for society**
  Police agencies focus on internal security and interact routinely with the public.
- **Thoughtful reflection on one's work brings psychological compensation to offset its emotional cost**
  See Table 2 for a selection of intelligence journals, which enable authors to explore and share directly with the public the challenges of intelligence work.

Table II

Selected, Non-Classified Intelligence Journals by Country and Date of First Edition		
Argentina	Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia	2003
Brazil	Revista Brasileira de Inteligência	2005
Chile	Aainteligencia	2007
Colombia	Aquimindia (civilian intelligence agency-suspended) Revista Virtual "Josue" (military intelligence)	2006 2008
Ecuador	Boletin Democracia, Seguridad, y Defensa*	2003
Peru	Inteligenci@ Revista de Seguridad y Prospectiva	2010
United States	Studies in Intelligence (Central Intelligence Agency) International Journal of Intelligence and CounterIntelligence (private sector) Defense Intelligence Journal (now suspended)	1955 1986 1992

Source: Prepared by the author.
**Features intelligence articles in each issue, although not dedicated to intelligence.*

- **HUMINT collection imperatives do not undermine honorable service to society**
  The best human intelligence operatives employ deceit every day in human relation ships, sometimes with their life at stake—yet, so long as they remain uncomfortable with that lifestyle, they will integrate successfully back into normal society.
- **Competitive/business intelligence supports a country's international strategy**
  A program at the Universidad de Rey Juan Carlos in Spain joins academia with that country's national intelligence center (CNI) to create a "culture of economic intelligence" through the exploitation of published results from publicly financed

scientific research. Those results, in turn, guide the development of policies and strategies that minimize actual and potential risks for, and optimize and reinforce cooperation between, public and private enterprise.[144] This initiative serves as a model for public (taxpayer) involvement in the development of economic intelligence programs that could be tailored for application in the Americas.

The ultimate value of a society's understanding and accommodating itself to the culture of intelligence lies in a perceptual transformation of the relic "national security intelligence" construction to a new "public security intelligence" image of intelligence. With safeguards against intelligence-centered violations of human rights in place and working successfully,[145] this transformation has already begun. The agencies of the intelligence services also need to transform themselves by taking steps to ensure greater public transparency into their actions, to include holding their employees individually accountable. As pointed out by a CIA retiree, that agency's withholding from public disclosure even the brief summary of an internal Inspector General's report on agency performance leading up to the surprise attacks of 9/11 does not set a good example.[146] He points out that the individuals identified in the report as responsible for unsatisfactory work in that time frame could and should have been held accountable in a way that would not impinge on the morale of current employees. Finally, as a closing observation, intelligence practitioners have the opportunity to find and develop useful relationships between their culture and that of public policy analysts to boost the mission of reaching out to parts of society with which they are little familiar. Intelligence producers take pride in making use of their unique tacit knowledge developed through analytic experience and field operations to boost their value to government decision making. But an opportunity remains for them to collaborate with the "outside" world of academically oriented public policy specialists whose own analysis of public issues and whose relationship with policy makers more closely and faithfully represents the interests of a wide variety of social and economic subdivisions of society.[147]

PROGNOSIS

The unlimited collection of information of personal communications data has tarnished the image of widespread, nonspecific technical surveillance, previously seen as necessary to the development of preventive databases for public safety. Legislative initiatives to reduce such data collection reflect the power of societal awareness to influence intelligence culture. Future memoirs and fictionalized memoirs prepared by practitioners will address the operational effect of such legislation. As we learn more about intelligence culture from insiders, a logical next step in shaping public discourse will be for those with access to the necessary data to explore the outcomes of natural experiments involving intelligence laws, intelligence education, and the continued development of intelligence culture.[148]

Disclaimer: All declarations of fact, opinion, or analysis expressed in this article are those of the author, and do not represent those of the U.S. government or its agencies.

Perspectivas de futuro de la inteligencia estratégica en Latinoamérica

Rafael Jiménez Villalonga

Como toda evolución de las particularidades que identifican a las sociedades, la correspondiente a la inteligencia también ha acompañado la que se produce en todos los ámbitos de un país. Bien es verdad que esta no ha sido homogénea en todos los países de Latinoamérica ni esta evolución podríamos considerarla positiva en el caso de alguno.

Precisamente esta es una de las dificultades para considerar la inteligencia estratégica en Latinoamérica como un conjunto capaz de ser estudiado de forma global. Aun considerando las características que determinan el hecho identificativo de los países latinoamericanos, ni todos los países partían de la misma situación, ni sus regímenes de desarrollo han sido (están siendo) similares, ni lo están haciendo a la misma o análoga velocidad y calidad. Por tanto, las líneas que siguen tendrán como referencia común a los países que componen el conjunto de Latinoamérica, pero no en todos serán de aplicación las afirmaciones que se hagan, ni tampoco lo serán en las mismas medidas en los que sí sean de aplicación.

Desarrollo del Concepto Cultura de Inteligencia

A pesar de la diversidad de países que componen el conjunto latinoamericano, es posible encontrar algunas características en el ámbito de la inteligencia estratégica que les afectan de forma común. Estas características permiten hacer un análisis de las circunstancias en que se encuentra la inteligencia estratégica, su grado de evolución y los factores que debe enfrentar para alcanzar el nivel de desarrollo que se espera para unos países que, tras sus recientes crecimientos político, social y económico, están destinados a convertirse en actores cada vez más influyentes del concierto mundial.

Una de las primeras que se pueden considerar es la **limitación de sus ámbitos de actuación**. Este hecho se deriva de tres circunstancias complementarias: a) la ausencia de grandes motivos de conflicto entre los países de la Región; b) su procedencia desde regímenes dictatoriales; y c) su aislamiento de los puntos 'calientes' del planeta. Efectivamente, la general estabilidad regional, basada en una aceptación histórica de fronteras y en el arreglo normalmente pacífico de divergencias mediante la aplicación de los compromisos adquiridos ante los organismos internacionales (ONU y OEA, fundamentalmente) han permitido avanzar en la Región durante una época de conflictos en otras zonas del mundo. Asimismo, el largo camino emprendido por casi todos los países del Hemisferio para democratizar sus estructuras e insertarse entre las democracias occidentales ha tenido también su repercusión en el desarrollo de la inteligencia estratégica, que poco a poco va descubriendo nuevos campos de actuación ajenos a aquellos que les tuvieron ocupados durante las dictaduras. Complementariamente, la lejanía de las zonas donde se debatían los principios del mundo multipolar, así como de los nuevos riesgos provenientes del yihadismo, han mantenido la inteligencia estratégica en Latinoamérica ajena a las preocupaciones y ocupaciones de otras del resto del mundo. ¿Es esto una ventaja o un inconveniente? Realmente, para llevar a cabo una transformación de objetivos y estructuras, la limitación de parámetros no deja de ser una ventaja, que permite adaptar paulatinamente y sin sobresaltos las organizaciones a las nuevas necesidades e, incluso, adelantarse a ellas. En buena manera, la gran modificación de objetivos y cambios orgánicos y legislativos que afectó a las inteligencias de los países occidentales tras la caída del Muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética, apenas se ha dejado notar en las de los países latinoamericanos. E igualmente, la gran amenaza del yihadismo, que afecta a toda Europa, EE. UU., Canadá y buena parte de África, Asia y el Pacífico occidental, afortunadamente no ha hecho acto de presencia en Latinoamérica y, por tanto, no ha habido que reservar, por ahora, grandes recursos para atenderla.

Por el contrario, la procedencia de regímenes dictatoriales limitaron hasta hace pocas décadas la inteligencia que las autoridades demandaban, ciñéndola al sostenimiento de tales regímenes —en un uso y abuso de las denominadas amenazas internas— y, en todo caso, al aislamiento de las influencias procedentes de los regímenes comunistas. De esta manera, la inteligencia estratégica de casi todos los países ha estado opacada por unos tipos de inteligencia prácticamente policiales y políticos, que tras el advenimiento de lo que se ha venido en denominar "primavera árabe" no tienen ya cabida más que en algunos países del continente africano.

El problema estriba ahora en hacer evolucionar las enseñanzas y prácticas adquiridas durante esos periodos a las correspondientes a la inteligencia estratégica de matriz occidental. En este sentido, es fundamental la labor que realizan las distintas Escuelas de Inteligencia y la apertura de sus puertas a nuevas generaciones de empleados de los Servicios, que han cur-

sado sus carreras y adquirido sus conocimientos profesionales en Universidades abiertas y al margen de los adoctrinamientos políticos del pasado. Como acertadamente señala el doctor José Gabriel Paz "Se advierte un creciente interés (de los Servicios) por adoptar cánones de calidad académica con criterio universitario" (Military Review, mayo-agosto 2014).

Estrechamente relacionado con lo escrito anteriormente se encuentra una segunda característica de la inteligencia estratégica latinoamericana: la **atención preferente a amenazas internas**. Como si se tratara de un mundo aislado en sí mismo, la mayor parte de los países centran sus preocupaciones en la estabilidad interna, lo que repercute inmediatamente en las necesidades informativas de sus dirigentes y, en consecuencia, en las demandas de inteligencia a sus Servicios. En cierto modo, pareciera que la globalización no está influyendo en las distintas facetas del desarrollo de las sociedades latinoamericanas, a excepción hecha de la correspondiente al ciberespacio y, no totalmente, a las influencias económicas mundiales. Este hecho es natural que se produzca en periodos de evolución, cuando las sociedades están aprendiendo a abrirse al resto del mundo y las influencias de este dejan sentir su acción.

Se ha visto palpablemente en el caso de Brasil, país que ha acogido durante estos últimos años varios eventos de alcance mundial (V Juegos Mundiales Militares en 2011, la Conferencia para el Medio Ambiente Río + 20 en 2012, la Copa de las Confederaciones de la FIFA en 2013, la Jornada Mundial de la Juventud en 2013 y la Copa del Mundo de la FIFA de 2014). Como es natural, la preocupación de los Servicios brasileños ha sido que dichos eventos se celebraran con seguridad, para lo que han volcado sus esfuerzos en neutralizar los riesgos y amenazas procedentes del interior del país, dejando un margen simplemente testimonial para atender las posibilidades de perturbar dichos acontecimientos desde el exterior. Evidentemente, a ello ha ayudado el que Brasil es un país sin amenazas externas, pero su aspiración a ocupar un importante lugar en el mundo, por la vía del desarrollo económico y de sus recursos naturales, le deben impulsar a atender más efectivamente la inteligencia estratégica de orden externo.

En el caso de esta característica, el problema se centra en delimitar qué amenazas internas deben suscitar el interés de la inteligencia estratégica, apartando de ella todas aquellas que se fraguaron y fueron objeto de atención durante largos años de inestabilidad social o política. Este tipo de atención ha debido sucumbir ante el paso firme de la evolución democrática, mientras las discrepancias sociales y políticas han debido ser absorbidas por el propio funcionamiento del juego político. En esto se demuestra la madurez de una sociedad y la liberación de importantes recursos de los servicios de inteligencia para atender nuevos tipos de amenazas que, estos sí, representan un riesgo para la integración y soberanía del Estado y la estabilidad de la sociedad.

Otra característica que puede resaltarse es el **incipiente marco legislativo** que incardina a

los Servicios de Inteligencia latinoamericanos en el funcionamiento general de los Estados. En esta cuestión se dan dos casos: el de los países que han propiciado hace poco la integración de su Servicio de Inteligencia estratégica en el marco legislativo del Estado y el de aquellos otros que, habiéndolo iniciado hace al menos dos décadas, están en un proceso de revisión y actualización constante de sus legislaciones.

Estas nuevas legislaciones, que legitiman la existencia y actuación de los Servicios de Inteligencia, deben acompañar al desarrollo legislativo de los Estados en otras materias relacionadas, como las políticas de seguridad y defensa, la política exterior o el marco de derechos y libertades. Y eso es lo que marca la diferencia entre unos y otros, al no mantener todos una evolución similar. En cualquier caso, se observa una tendencia progresiva, basada casi siempre en el derecho comparado, a establecer las reglas de presencia y funcionamiento de los Servicios de Inteligencia en el Estado.

La cuestión a tener en cuenta en esta materia es la necesidad de completar esas legislaciones, más o menos incipientes, con todos los aspectos que deben contener para evitar que los Servicios puedan ser acusados de eludir algún control del Estado o extralimitarse en sus funciones.

Y es precisamente en este aspecto legislativo en el que se encuentra una nueva característica: la **deficiente profesionalización de su personal**. Como es natural, la regulación legal de los Servicios debe incluir, como se señalaba anteriormente, todos los aspectos que les son de aplicación; y, en este sentido, uno de los más importantes es el del amparo legal que debe otorgar cada Estado a unos servidores que se van a encargar de prestarle seguridad.

El amparo legal debe ser entendido en sus dos facetas: el que debe facilitar la legislación vigente a unos servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones, en este caso de inteligencia, y el que debe convertirles en auténticos funcionarios del Estado, profesionalmente estables. Respecto al primer aspecto, es fundamental que los miembros de los Servicios de Inteligencia se encuentren legalmente respaldados en el ejercicio de su trabajo, para el que están legitimados por las leyes del Estado. No sería de recibo que se detuviera y encausara a un agente operativo de un Servicio mientras está cumpliendo una acción legalmente amparada y establecida por su Dirección. Ni que se dé publicidad de su identidad o de las circunstancias en que está realizando su trabajo, de forma que permitiera tomar represalias a los objetivos sobre los que está cumpliendo su misión. En este sentido, la trayectoria laboral de un analista o agente operativo de su Servicio debe ser comparable a la que se otorga a un profesional de la sanidad, de la hacienda pública, de la milicia o de la seguridad pública, en el sentido de que no se enjuicia su labor profesional más que por quienes están legitimados para ello, los inspectores de sus respectivos ministerios y el poder judicial, en caso de transgresión de las leyes vigentes. Con el aditamento de que, en el caso de los profesionales de la inteligencia, su trabajo habitual estará protegido por el secreto de sus actuaciones, como

mecanismo que debe ofrecer el Estado a quienes deben proporcionarles los medios para su seguridad y la promoción de sus intereses estratégicos.

En el segundo aspecto, el de la profesionalización, es preciso que el recurso humano, el más importante de cualquier organización que se precie, esté convenientemente seleccionado y formado para constituir una verdadera profesión del Estado, como podría serlo un funcionario de cualquier Ministerio. Los miembros de los Servicios de Inteligencia deben ser "profesionales de la inteligencia", como los maestros son "profesionales de la educación", los militares son "profesionales de la guerra" o los policías "profesionales de la seguridad ciudadana". Para ello tienen que darse dos circunstancias: la estabilidad de sus carreras profesionales, que no deben estar sometidas en ningún caso al vaivén de las alternancias políticas, sino que deben mantener un principio de continuidad al margen de los cambios políticos que puedan producirse en la dirección de los Gobiernos; y que posean unas garantías jurídicas y personales, de derechos y deberes, de funciones y sanciones..., que regule su incardinación en el sistema funcionarial de los servidores públicos. Es claro que esta regulación debe estar íntimamente relacionada con la del funcionario público, y recoger sus particularidades en un colectivo que, como profesionales de la inteligencia, estarán sometidos a una serie de limitaciones en sus derechos ciudadanos. Esta limitación de derechos está justificada por la necesidad que tiene el Estado de protegerse ante un posible mal uso que pudiera hacer un profesional de la inteligencia como depositario de unos conocimientos que el propio Estado le ha otorgado para que pueda obtenerlos y tratarlos responsablemente. En este sentido, su limitación de derechos ciudadanos es comparable a los que afectan a los profesionales de las fuerzas armadas y fuerzas de seguridad del Estado, también depositarios del uso responsable de los principales medios que posee el Estado para ejercer la fuerza ante las amenazas que puedan perturbar los principios constitucionales y el bienestar de la población.

En cualquier caso —es preciso insistir en ello—, ningún Servicio de Inteligencia puede lograr un grado de eficacia mínimamente necesario para satisfacer las necesidades de inteligencia de sus dirigentes gubernamentales si sus miembros o gran parte de ellos mantienen una situación de inestabilidad profesional en sus relaciones como servidores del Estado, si no poseen unas garantías jurídicas que les permitan trabajar con seguridad, ni si se ven sometidos a la inestabilidad de los cargos públicos cada vez que cambia el color del Gobierno tras unas elecciones legislativas. Y ese grado de eficacia se consolidará en tanto en cuanto su estabilidad profesional esté garantizada, tanto por los aspectos anímicos y de motivación personal que le acompañan, como por la mayor eficacia que se produce a lo largo de una vida profesional enriquecida por el perfeccionamiento continuo de su formación y la experiencia en sus actuaciones.

Otra característica común que afecta a la inteligencia estratégica en varios de los países

latinoamericanos es el **riesgo de su politización**, es decir que el trabajo de los Servicios que elaboran inteligencia estratégica se realice en beneficio del partido político gobernante, en lugar de ser considerada una labor de protección del Estado ante amenazas exteriores e interiores y de promoción de los intereses de todo el Estado. Este riesgo se da más en los países con un cierto déficit democrático o que se encuentran en periodo de consolidación de los principios que deben regir la democracia en un país.

Esta característica trae causa inicialmente de algo tan elemental como el nombramiento del Director del Servicio de un país por su Presidente. Como es lógico, elegirá a una persona que le inspire la máxima confianza y que, presumiblemente, pertenecerá al partido político gobernante o mayoritario. En esta situación, para el Director del Servicio es muy fácil caer en la tentación de enviarle la inteligencia que aquel quiera oír, no la que realmente se elabora en su Servicio. O que el citado Director ejerza una influencia tan grande en los analistas que hagan caer a estos en "la politización del análisis de inteligencia, situación que se produce cuando el analista adapta el enfoque y las conclusiones de su trabajo a las preferencias del decisor político (intelligence to please) con el fin de que a este le resulte más aceptable" (Jordán, 2013).

¿Cómo se puede enfrentar este riesgo? En primer lugar por la honestidad de los gobernantes: ni el Presidente y sus ministros deben considerar al Servicio como un instrumento de uso partidista, al que le encarguen obtener la inteligencia que les permita conocer los entresijos de las políticas de sus adversarios políticos —al estilo del presidente Nixon en el caso Watergate—, o ejercer presiones sobre aquel para que obtenga las informaciones que convengan al partido y no al Gobierno; ni el Director del Servicio debe considerar que su organismo es una oficina de su Partido político y, mucho menos, un órgano de utilidad personal. En segundo lugar, tampoco los analistas deben sucumbir a las "orientaciones" que les lleguen desde el Gobierno o, peor aún, de sus contactos en el partido político gobernante, para sesgar sus productos de inteligencia en el sentido que convenga a este. Para ello es fundamental desarrollar la característica a que se ha aludido anteriormente, conseguir cada vez un mayor grado de profesionalidad en los analistas y agentes de inteligencia. Y en tercer lugar, es imprescindible el ejercicio sistemático y riguroso de los controles legislativo y judicial sobre el Servicio de Inteligencia, de forma que tanto los partidos representados en el Parlamento como los jueces correspondientes comprueben la adecuada ruta de funcionamiento del Servicio de inteligencia.

Esta última reflexión lleva a poner de manifiesto otro hecho característico de la inteligencia estratégica en Latinoamérica: las **deficiencias en los controles** de los Servicios. A este respecto es fundamental sistematizar el estudio, según el principio de que "los objetivos deberán ser trazados por el poder ejecutivo, mientras que los otros poderes del Estado (legislativo y judicial) deberán asumir sus naturales responsabilidades. El Congreso deberá

asumir la técnica del control externo del aparato. El poder judicial se centrará más bien en acciones de coordinación, especialmente los jueces penales, quienes asumirán las responsabilidades de habilitar al órgano competente en caso de actividades que supongan potenciales amenazas al ejercicio de los derechos ciudadanos —particularmente de derechos individuales—" (Gómez de la Torre, 2002).

En primer lugar hay que hacer referencia al control administrativo o del propio Gobierno. Puede ser frecuente en algunos Estados que, el Ministro o Jefe del Gobierno de quien dependa el Servicio, abandone el control de este por mor de su importante grado de confianza en el Director que ha puesto al frente del dicho Servicio. Este hecho podría llegar a considerarse un caso de dejación de responsabilidades, y corresponde al Presidente del Ejecutivo exigir a sus Ministros que ejerzan la responsabilidad de su cargo con la máxima garantía de competencia. Este riesgo de la falta de control gubernamental se puede dar con mayor frecuencia cuando es el propio Presidente el que ha designado al Director del Servicio sin participación del Ministro de quien jerárquicamente depende aquel. Las consecuencias de un deficiente control del Servicio por parte de la autoridad gubernamental de la que depende se vuelven contra dicha autoridad, que, en muchos casos, como muestra la experiencia, han acabado provocando la dimisión del Ministro o, incluso, la caída del propio Jefe del Gobierno.

Un segundo control a considerar es el del poder legislativo, el más importante desde el punto de vista político y de las garantías democráticas. Un primer aspecto a considerar de este control es el que también afecta al resto de los organismos del Ejecutivo, el control presupuestario, que, a priori, establece los límites económicos que no podrá sobrepasar el Servicio, tanto para los gastos corrientes y de personal, como en el uso de los gastos reservados, aquellos que se otorgan para las actividades informativas propias y secretas de los Servicios y no precisan una explicación pública del gasto.

Para el control a posteriori la mayor parte de las legislaciones nacionales o las internas de los Parlamentos han establecido comisiones parlamentarias, que componen un número generalmente muy reducido de parlamentarios (normalmente uno por grupo parlamentario constituido) para examinar las actividades del Servicio, puntual y periódicamente. Un aspecto central en la constitución de estas comisiones parlamentarias estriba en la adecuada elección de sus miembros, dado que uno de los principales problemas que se presentan ante la necesidad de controlar a los Servicios es la ignorancia o escaso conocimiento que poseen los designados sobre los riesgos y amenazas que pueden afectar al Estado, los principios en que se fundamentan tan peculiares organismos y las capacidades y posibilidades de actuación que se les otorgan. Una fórmula que se emplea en algunas legislaciones para resolver esta situación es la incorporación a estas comisiones de técnicos de la Administración o personalidades de probado prestigio, que pueden proporcionar una visión más téc-

nica y profesional al ejercicio del control que deben efectuar. Por otra parte, estas comisiones deben estar sometidas al secreto de sus actuaciones, como la que se exige a los Servicios que deben controlar. Y la incorporación de miembros ajenos a las Cámaras legislativas no suele ser la mejor solución para procurar dicha reserva. Por eso es preferible en la mayoría de los casos proporcionar a los legisladores que deban formar parte de las comisiones ad hoc los conocimientos necesarios sobre los Servicios para que puedan ejercer su labor con las máximas garantías de eficacia. Esto lleva a otra de las características de la inteligencia en muchos países, no sólo los latinoamericanos, la necesidad de promover una auténtica y extensa cultura de inteligencia, sobre la que se volverá más adelante.

Además de esa citada falta de formación de los legisladores encargados de ejercer el control parlamentario de los Servicios, algunas legislaciones también presentan lagunas o unos deficientes mecanismos de ejercicio de dicho control, con lo que este se vuelve estéril, cuando no contraproducente; porque ante los ojos de los ciudadanos pudiera parecer que la realización de controles a sus Servicios garantiza su actuación dentro de los parámetros democráticos, cuando pudiera ser que, por una deficiente planificación legislativa, no existan auténticos y adecuados procedimientos de control para someter a aquellos al debido escrutinio parlamentario.

En cuanto al tercer control, el judicial, como se sabe se trata de garantizar las actuaciones de los Servicios dentro del ordenamiento constitucional, que establece unos principios y derechos personales incuestionables y que se centran fundamentalmente en la protección de las comunicaciones de todo tipo y en la inviolabilidad de las propiedades personales. Las soluciones adoptadas por las legislaciones de los países abarcan desde el nombramiento de jueces especialmente designados para tal efecto, al sometimiento de los motivos que aduzcan los Servicios al sistema común para otros tipos de limitaciones de los derechos personales que deban autorizar los jueces penales ordinarios. Puede decirse que, para la inteligencia estratégica, es más apropiado el sistema de jueces especialmente preparados para autorizar las actuaciones de los Servicios, en tanto en cuanto, la aludida falta de cultura de inteligencia, no permite exigir a jueces ordinarios que tengan ideas claras sobre los intereses del Estado en relación con las garantías personales que puedan ser sobrepasadas, en algún caso, por la salvaguarda del interés colectivo. Pero la designación de jueces ad hoc, que deberán pertenecer a la más alta Magistratura del Estado, debe ir acompañada de la ineludible necesidad de proporcionarles los medios que les permitan ejercer su magisterio con la máxima garantía de eficacia. Para ello, será imprescindible que los magistrados designados al efecto tengan acceso al documento que recoja los objetivos estratégicos encargados por el Gobierno a los Servicios sometidos a su control.

Aunque no todos los países lo contemplan en sus legislaciones, es conveniente que estas contengan no sólo los mecanismos de autorización previa a los Servicios cuando estos

pretendan la limitación de algún derecho personal, sino que también otorguen al mismo o mismos jueces la posibilidad de efectuar un control posterior a la ejecución de las actuaciones de los Servicios; de tal forma que se garantice que todas las informaciones obtenidas mediante su autorización previa han sido empleadas en la consecución de algunos de los objetivos encargados por el Gobierno y que, las que no guarden relación con dichos objetivos, han sido convenientemente puestas a su disposición o destruidas.

Otra característica de la inteligencia estratégica en Latinoamérica es la **progresiva implicación en esta materia de otros ámbitos del conocimiento y la sociedad**. En este caso, no se trata de una circunstancia diferenciada en la Región, sino que se está produciendo en todo el mundo y también, aunque más lentamente, está llegando con pasos firmes al Hemisferio. Se trata de que, a medida que se ha impuesto la globalización, han caído los estigmas de la Guerra Fría y han aparecido nuevas amenazas, distintos ámbitos de la sociedad han ido adquiriendo interés y conocimientos sobre la seguridad de sus países, su pertenencia a organizaciones suprarregionales y su papel en el mundo. Este hecho, bien dirigido, puede enriquecer enormemente la gestión de la inteligencia estratégica y proporcionar mayor capacidad de tratamiento y análisis a los enormes volúmenes de información circulantes por el mundo. Dos ámbitos están siendo paradigmáticos en esta cuestión que podríamos denominar la globalización de la inteligencia: el académico y el económico. Otros como el cultural de la literatura y las ciencias audiovisuales, ambas centradas en los relatos novelados, les habían antecedido, pero carecían de cualquier grado de rigurosidad y estaban basados más en causas comerciales que en la inteligencia. Sin embargo, el intercambio del conocimiento del mundo académico y las teorías de la inteligencia, la sobreabundancia informativa, la ampliación de los campos de actuación de los Servicios a los adelantos tecnológicos y la creciente globalización de la economía, con sus intereses cada vez más internacionalizados, han ocasionado que los Servicios hayan tenido que acudir en demanda de ayuda, en formación y en tratamiento de la información, a la Academia, dando como principal resultado el fomento de la cultura de inteligencia en la sociedad "que permita comprender el uso, necesidad, función y finalidad de la inteligencia como irreemplazable estructura del Estado y donde su buen funcionamiento —enmarcados en criterios de legalidad y transparencia—, sirve, protege y beneficia a la sociedad en su conjunto" (Paz, José Gabriel, 2014).

En el campo académico la cultura de inteligencia se ha materializado a través de sus tres ejes esenciales:

- La docencia, cuyos elementos más palpables son los cursos y másteres, cada vez más extendidos entre las universidades y centros de enseñanza especializada de postgrado.
- La divulgación científica, manifestada cada vez con mayor énfasis en la proliferación de artículos y revistas especializadas en seguridad, defensa e inteligencia.

- La investigación, promovida por especialistas que trabajan en ámbitos académicos y empresariales, fundamentalmente.

Paralelamente, el mundo empresarial ha tomado buena nota de la inestimable utilidad que puede tener la inteligencia para la aplicación de sus procedimientos de trabajo, la protección de sus patrimonios y la promoción de sus intereses. En este sentido, también la inteligencia estratégica se encuentra inmersa en el ámbito empresarial, en el que, evidentemente, las grandes empresas, al hilo de su internacionalización y de su importancia en los sectores estratégicos de los países, hacen un uso cada vez mayor de la inteligencia. La incardinación de ambos ámbitos es lo que está dando lugar al actual crecimiento de las cátedras universitarias, programas de posgrado, cursos especializados, publicaciones profesionales y todo tipo de actos académicos (seminarios, conferencias, simposios, etc.) dedicadas a esta especialidad de la inteligencia estratégica, en los que participan cada vez más activamente las grandes empresas con intereses estratégicos. Como tales empresas, cuya principal finalidad es la obtención de beneficios, no regatean esfuerzos en proporcionar los recursos económicos y de otros tipos que, saben, en un futuro les van a beneficiar. El desarrollo de todo este concepto de cultura de inteligencia es lo que está permitiendo, también a la sociedad, crear espacios de conocimiento que le amplían su campo de actuación y que podrá ser útil en un futuro más o menos inmediato, tanto a los Servicios de inteligencia como a las empresas.

Otra circunstancia que podría caracterizar a la inteligencia estratégica en Latinoamérica es la limitada disposición de recursos técnicos, referidos estos a los que proporcionan unas capacidades de obtención de información importante en materias SIGINT e IMINT, dos campos que otorgan abundante información de calidad para completar la que procede de fuentes OSINT y HUMINT. Esta particularidad es lógica en países en desarrollo y, su limitación, debe ir reduciéndose al mismo tiempo que se acompaña el crecimiento económico y aumentan los recursos de los Estados. Es un hecho evidente que cada vez son más los países del Hemisferio que se incorporan al grupo mundial de los que poseen satélites orbitando la tierra, con la finalidad de obtener información para aumentar la seguridad de sus territorios. En estos casos, los retos son muy grandes, pues las inversiones para alcanzar tales capacidades pueden hipotecar los presupuestos de gobierno durante varios años. De la misma manera y aunque en este caso no se haga público porque las inversiones no necesitan, por lo general, pasar por los Parlamentos ni son objeto de atención por los medios de comunicación, también aumenta el número de países que mejoran sus capacidades de adquisición SIGINT con sistemas muy modernos y de gran rendimiento. En este caso, el reto se encuentra en que los Servicios hagan un uso legal de los medios disponibles, para lo cual es preciso que exista una adecuada legislación que

permita el eficaz control judicial al que se ha hecho referencia anteriormente, y que los jueces encargados de ejercerlo cuenten con los medios y procedimientos convenientes para hacerlo.

Otro signo que puede caracterizar a la inteligencia estratégica en Latinoamérica es la escasa colaboración entre Servicios, cuyas causas originarias se encuentran en algunos de los factores que ya se han analizado: juventud de las organizaciones dedicadas a este ámbito de la inteligencia, limitación de sus áreas de interés y atención preferente a las amenazas internas. Es cierto que existe una gran dificultad para poner en marcha mecanismos de colaboración entre Servicios que no se conocen o que desconfían entre ellos. Como en todas las cosas, la necesidad hace que se superen estos desconocimientos y suspicacias y, en este sentido, la globalización de algunas amenazas va a impulsar el grado de colaboración entre los Servicios encargados de hacerles frente.

Aunque no fuera la primera razón que provocara la materialización de los importantes mecanismos de colaboración que actualmente sostienen los países de otras regiones del mundo, el terrorismo yihadista está siendo el principal motivo de intercambio de inteligencia entre Servicios. Afortunadamente, la amenaza de este azote no es la misma que en otras partes del globo, pero no cabe duda de que es preciso institucionalizar y poner en práctica modelos de colaboración entre los Servicios que elaboran inteligencia estratégica, para que sus maquinarias se encuentren bien engrasadas en el momento en que sea ineludible su cooperación.

Además del yihadismo, otros riesgos y amenazas —como el lavado de activos, la trata de personas, el tráfico de armas, el ciberterrorismo, etc.— suscitan un destacado interés por intensificar la colaboración entre los Servicios y, superando las viejas recetas del intercambio bilateral, que nunca debe perderse, de lo que aquí se trata es de constituir comunidades de inteligencia internacionales que creen espacios de confianza e intercambio de información sobre materias que sean de interés común. Como señala Andrés Gómez de la Torre "Existe un convencimiento generalizado en el sentido de que en el área sudamericana hay dos marcadas tendencias para la articulación de órganos de inteligencia. Estas tendencias estarían directamente vinculadas a los intereses y prioridades de seguridad nacional de los Estados involucrados", distinguiendo a continuación "una zona andina con problemas muy peculiares de seguridad... (que) apuestan por una orientación más operativa, minimizando sus actividades estratégicas" y, "contrastando con ello, entidades del Cono Sur (que) se orientan hacia una visión más estratégica" (Gómez de la Torre, 2002). A estos dos conjuntos hay que añadir el que corresponde al área centroamericana y México, cuyos motivos de cooperación se centrarían en amenazas comunes de la región, algunas globales y otras peculiares de la zona, pero también con un carácter más operativo que estratégico.

Perspectivas de futuro

A modo de conclusión de las anteriores reflexiones se pueden señalar algunas líneas de evolución probable de la inteligencia estratégica en Latinoamérica.

En primer lugar se debe hacer referencia a la ampliación de los ámbitos de actuación de los Servicios, tanto por lo que respecta a la aparición o intensificación de las nuevas amenazas globales, como por la incorporación cada vez más decidida de los países de la Región al concierto internacional, que les someterá a nuevas áreas de interés. Por ejemplo, la prevista o posible apertura o potenciación de unas relaciones comerciales de importancia estratégica para un país de la Región, con otro del resto del mundo con el que no las mantuviera anteriormente, despertará el interés de los dirigentes políticos del país y, en consecuencia, la solicitud de inteligencia a su Servicio, que deberá incorporar el país extranjero a sus necesidades de obtención de información.

Un ámbito de interés novedoso para la inteligencia estratégica en Latinoamérica será —lo está siendo ya desde hace unos años—, como en otros lugares del mundo, el del ciberespacio. La protección de los sistemas informáticos que gobiernan sectores estratégicos de cada país (p. ej. el eléctrico, el de suministros de agua a grandes ciudades, el de oleoductos o gasoductos, etc.) será una preocupación para los Servicios de Inteligencia estratégica, en su faceta de contrainteligencia; igual que lo serán los medios de gestión informática de la Administración del Estado, incluyendo en lugar destacado los correspondientes a las fuerzas armadas y a las de seguridad. Y bajo el punto de vista de la inteligencia estratégica, también lo serán las posibilidades de actuación contra los medios y sistemas informáticos en los que se sostenga la actividad de los enemigos o protagonistas de las amenazas para el Estado. La apertura y ampliación de la atención de la inteligencia estratégica hacia el ciberespacio es una de las previsiones más claras que pueden hacerse, lo que obligará a los Servicios correspondientes a preparar personal especializado y a empeñar cada vez mayores recursos.

Relacionada con la anterior, otra línea de actuación que se va definiendo cada vez más claramente en la inteligencia estratégica latinoamericana es la sustitución, cada vez mayor, de la atención preferente a las amenazas internas por las de índole exterior o internacional. A esto ayuda la mayor consolidación de los regímenes democráticos; la absorción en el juego sociopolítico de los conflictos laborales y sociales que hasta hace pocos años reclamaban una atención desmedida de los Servicios; y, sobre todo, el fenómeno de la globalización, que obliga a cambiar la perspectiva doméstica predominante por la internacional.

En cuanto al proceso legislativo que contempla a los Servicios, como se decía más arriba es previsible que la perfección de las leyes de derechos y libertades personales, las de seguridad y defensa y las de política exterior permitan establecer el marco de referencia en el que deben insertarse las legislaciones de los organismos de inteligencia. Como es lógico, aquí

juega un papel muy importante el derecho comparado y los requerimientos que las nuevas situaciones políticas, económicas y sociales demandan. Será importante que las legislaciones de los Servicios de inteligencia se aprueben de forma mayoritaria y con las máximas garantías de permanencia, de forma que superen los vaivenes de las alternancias políticas. Para lograrlo, sería primordial alcanzar pactos de Estado entre las principales fuerzas políticas con posibilidades de gobernar, de forma que dieran continuidad al funcionamiento y legalidad de los Servicios ante el mayor número posible de cambios políticos que pudieran producirse. De esta forma, de la misma manera que es habitual conseguirlos con la política exterior y con la de defensa, se lograría dar una estabilidad necesaria al marco de existencia y actuación de los Servicios de inteligencia. La consolidación democrática y la madurez política de los pueblos son los elementos que pueden permitir alcanzar estos retos legislativos.

En este previsible perfeccionamiento del proceso legislativo de los Servicios está incluido el correspondiente al de sus ejecutantes, de tal forma que, poco a poco y con la participación de cada vez mayores proporciones de licenciados procedentes de los ámbitos académicos, económicos, tecnológicos, etc., se puedan formar núcleos de profesionales de la inteligencia, con las correspondientes garantías para el ejercicio legal y eficiente de sus trabajos y para la estabilidad de sus vinculaciones con el Estado.

También debe incluirse en el desarrollo legislativo previsto el que perfeccione los controles de los Servicios, de tal forma que no queden espacios que pudieran considerarse de impunidad en la actuación de estos organismos de seguridad del Estado. También aquí jugará un papel importante el derecho comparado y la cultura política y social en que se basan los principios constitucionales del país.

Muy relacionado con lo anterior y en continuidad con la senda que se ha abierto —en las dos últimas décadas sobre todo—, en el mundo occidental hay que esperar un desarrollo cada vez más intenso de las publicaciones y de los actos y cursos académicos, sociales, culturales y profesionales de todo tipo, que profundicen la cultura de inteligencia. El fomento de estas actividades va a tener dos finalidades hacia el futuro: una más inmediata, como es la incorporación de personas formadas en las Universidades e inicialmente preparadas en los principios de la inteligencia para que puedan integrarse más fácil y rápidamente en los Servicios del Estado; y una segunda, a más largo plazo, que permita crear las denominadas reservas de inteligencia. No se trata realmente de una externalización de la inteligencia, sino, más bien, del refuerzo a las necesidades de tratamiento de información que se presentan a los Servicios de Inteligencia, como consecuencia de la cada vez mayor abundancia de información de interés para los Estados y la especialización que requieren los temas que se suscitan en el mundo progresivamente más globalizado.

Por otra parte, la cultura de inteligencia y la creación de reservas de inteligencia contribuirán previsiblemente a incorporar mayor número de unidades de inteligencia en las

empresas, o a procurarse los servicios de agencias privadas que puedan apoyarlas en estas materias para su desarrollo y, sobre todo, en su internacionalización.

Otro elemento de previsible evolución en sentido positivo para la inteligencia estratégica será la cada vez mayor disposición de recursos técnicos para sus actividades. Esta es una faceta que exige inversiones muy grandes y que, por lo tanto, está muy condicionada por las capacidades económicas de cada país; pero es de suponer que, dados los niveles de crecimiento económico que se han visto en la última década en Latinoamérica, los recursos que se pongan a disposición de los organismos de los Estados también supongan una importante inyección en sus posibilidades de obtener recursos técnicos, que les permitan actuar con más eficacia y amplitud ante los riesgos y amenazas a los que deben hacer frente.

Finalmente, al hilo del desarrollo de las políticas de integración de los países latinoamericanos, hay que esperar que se fomenten los acuerdos bilaterales y, sobre todo, multilaterales, para la creación de organismos especializados en el intercambio informativo, que la globalización de las amenazas comunes impulsa permanentemente. Como se señalaba anteriormente, no es preciso que la necesidad obligue, sino que lo inteligente es actuar con anticipación para que, cuando dicha necesidad se presente, estén previstos los mecanismos de colaboración entre Servicios que puedan coadyuvar a enfrentar dichas amenazas con las mayores garantías de éxito.

Bibliografía

Jordán, Javier (coordinador) (2013), Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional, capítulo 14: Análisis de inteligencia estratégica (369-391), Plaza y Valdés, Madrid.

Gómez de la Torre, Andrés, "Cómo intentar hacer inteligencia en tiempos democráticos" (2002), en Obando, Enrique (editor), La gestión de la seguridad en tiempos de transición militar, IDEPE, Lima (171-193).

Paz, José Gabriel (2014), "Inteligencia Estratégica en América Latina. Calidad y eficiencia en la gestión estatal". Military Review, Tomo 69, Nº 4, mayo-agosto 2014, Fort Leavenworth, Kansas, pp. 3-12.

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las de su país o sus agencias.

La cultura de la inteligencia y su importancia en la era del conocimiento

Santiago Llop Meseguer

En el mes de abril del presente año participé como panelista en el II Simposio de Seguridad y Defensa que organizó la Escuela Superior de Guerra Naval del Perú y que ayudé desde mi último puesto en la Armada a construir. En dicha ocasión, el general español Miguel Ballesteros del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) presentó el tema: Rol de la Inteligencia en la Elaboración de las Estrategias de Seguridad Nacional. Lo secundamos como panelistas el Coronel Rafael Jiménez, también de España, el profesor José Paz de Argentina y el suscrito. Fue una mesa llena de retos que me produjo la necesidad, luego de haber trabajado muchos años en la Marina y en el área de inteligencia, de escribir sobre la necesidad de la Cultura de Inteligencia por la sencilla razón de no ser entendida en su verdadera dimensión.

Si tomamos en cuenta que el fin del Estado es el bienestar general y este se compone de la seguridad y el desarrollo, la Inteligencia como actividad del mismo se convierte en un elemento principal para lograrlo porque permitirá disminuir la incertidumbre en las decisiones.

Mi país, Perú, fue amenazado por organizaciones subversivas y terroristas, el Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso (PCP-SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), de tendencias marxistas que intentaron relevar el orden constitucionalmente establecido durante aproximadamente veinticinco años y que originaron la muerte innecesaria de miles de compatriotas, la destrucción de la infraestructura existente, el decaimiento de la economía y el aumento y desamparo de los más pobres. El trabajo de la Inteligencia, complejo y duro, fue fundamental para lograr la pacificación y la derrota de estos grupos de delincuentes.

Otros hechos de relevancia histórica en donde la Inteligencia, especialmente la estratégica, trabajó activamente en beneficio del país, fueron el cierre de la frontera terrestre con Ecuador que nos llevó a tres conflictos previos en 1981, 1995 y 1998, la culminación por la vía

pacífica de frontera marítima con Chile en la Corte Internacional de Justicia de La Haya y el trabajo contra las organizaciones del crimen organizado como el tráfico ilícito de drogas, la trata de personas, las pescas prohibidas, entre otras.

Paralelamente, el Perú ha estado creciendo en los últimos años a tasas económicas importantes que le han permitido mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos gracias a las inversiones extranjeras, al desarrollo de iniciativas nacionales emprendedoras, al aumento de las exportaciones y a la disciplina fiscal que lo han vuelto atractivo a los intereses del mundo.

Podemos apreciar que los aspectos de defensa, de seguridad y de desarrollo, obligan a que los servicios de inteligencia cambien hacia un nuevo y más amplio rol. La vieja concepción de que la inteligencia procesa información del enemigo y que estaba referida a las guerras y luego a las guerras y a la criminalidad, se ha transformado. Al actualizarse, debe añadirse la inteligencia sobre la competencia porque los países, sus organizaciones y sus empresas participan globalmente en muchas actividades políticas, sociales, económicas y tecnológicas con la finalidad de ser más eficaces y mejores.

El término cultura viene de muchas discusiones, desde la conocida alta cultura relacionada con las bellas artes y la música y el conjunto de saberes que debe tener una sociedad respecto a un tema, es decir, que es sinónimo de conocimiento profundo. Si tomamos el segundo, la cultura de la inteligencia no es otra que el conocimiento de la Inteligencia como función principal del Estado en beneficio del desarrollo y la seguridad para lograr el bien común.

En los países del denominado primer mundo, los servicios de inteligencia han pasado del secretismo extremo a ser parte de la vida nacional pública, académica y cotidiana. Hoy existe en aquellas sociedades, más conocimiento sobre el trabajo de Inteligencia, de sus esfuerzos y de los procesos de fiscalización a los cuales son sometidos porque la Cultura sobre él ha llegado al ciudadano por estar mejor informado y ser más exigente. Sin embargo, esto no implica que dejen de trabajar en asuntos encubiertos, reservados o secretos, porque de no ser así, no se lograrían los objetivos trazados en beneficio del Estado y la Nación a la cual sirven.

En América Latina, los servicios de inteligencia han cumplido doble función y están desprestigiados en una parte importante de países por ello. Actúan para la seguridad del Estado y para asuntos diversos a fin de obtener información principalmente de rivales políticos y de otros grupos fuera del interés nacional. Esto sucede porque los ciudadanos en su mayoría no conocen la verdadera dimensión y función de la Inteligencia a diferencia de los anteriores. En virtud de ello, no fiscalizan adecuadamente a los gobernantes, no los hacen responsables y originan que trabajen en forma imprudente, fuera de la ley, anti-ética y equivocadamente.

Pese a todos los sucesos indeseables y cuestionables, los estados no se han deshecho de los servicios de inteligencia porque los políticos y los gobernantes entienden perfectamente que no pueden subsistir sin ellos. Saben que son las alarmas de prevención de lo que puede

suceder sea para bien o para mal y que el hecho de no estar alertas o prevenidos puede ocasionar que otro(s) llegue(n) antes a su(s) fin(es). Vemos muchos ejemplos de reformas, pero no de eliminación. Uno de ellos es caso peruano con lo sucedido a finales de los años noventa cuando se demostrara que ex asesor presidencial Vladimiro Montesinos Torres, del gobierno del Presidente Alberto Fujimori, utilizara al Servicio Nacional de Inteligencia (SIN) como elemento de fuerza paralela y con propósitos personales. Como consecuencia de ello se modificó el nombre, se expulsó a los malos elementos y modificó el control del Congreso sobre la organización pero no se eliminó.

Dentro del ámbito académico no existen en nuestra región catedra(s) universitaria(s) en inteligencia como la existente en la Universidad Rey Juan Carlos (URJC) de España, profesores de experiencia, ni foros o conferencias sobre la materia, con excepción del ámbito de las fuerzas armadas y policías por lo general.

Es lamentable entonces que:

- Se desconozca o se conozca poco de la verdadera dimensión de los servicios de inteligencia, de su importancia y de la necesidad de tenerlos activos dentro de la sociedad como elemento de prevención y de apoyo a la toma de decisiones.
- Los servicios de inteligencia tengan mala fama y que se les mire como organizaciones clandestinas al servicio del gobernante de turno, capaces de hacer actividades ilícitas y lo que sea necesario para fines no estatales con la cobertura de la necesidad de seguridad nacional o de la sociedad en general que pueden ofrecer. Son organizaciones temidas o por lo no proporcionan confianza.
- Se desconozcan las tareas abnegadas de los profesionales de la inteligencia las que son desprestigiadas y poco reconocidas por la pese a la abnegación de muchos de sus miembros y del riesgo que ello les implica.
- Se generalice a todos los miembros y a la propia institución cuando los que hacen mal son unos pocos
- El ambiente académico esté apartado de los análisis que hacen los servicios de inteligencia en lugar de hacer el esfuerzo en forma complementaria.

En virtud de lo anterior, debemos entender que los servicios de inteligencia deben cambiar y trabajar para que las sociedades se desenvuelvan en entornos más seguros y confiables, más competitivos, más éticos y más libres y que tienen que lograr ocupar el lugar que la sociedad les demanda. En ese sentido, deben trabajar en dar seguridad y realizar los análisis que se requieren para la toma de decisiones en provecho de todos los aspectos de interés adelantándose a los hechos: vigilancia del medio ambiente, prevención de ame-

nazas, cyber-delitos, crimen organizado, mitigación de epidemias, movimientos migratorios no controlados, proliferación de armas de destrucción masiva, sucesos económicos, comercio internacional, contrabando, conflictos interestatales y sus nuevas modalidades, relaciones internacionales, avances tecnológicos y conflictos sociales etc.

Los servicios de inteligencia en esta nueva fase deben ser garantes de la democracia y luchar contra aquellos que intentan modificarla o reformarla. Es así, que deben conseguir que se hable y opine bien de ellos y eso se logra modificando las percepciones de los ciudadanos con el trabajo coherente y oportuno. Necesitan un nuevo ambiente de reputación y transparencia.

Para corregir lo señalado, debemos comprender como trabajan y para ello es necesario saber bien sus funciones, su ambiente, sus costumbres, su régimen legal y sus limitaciones. Deben participar en ello los políticos, los técnicos y los académicos. Todo se enmarca en el saber de la inteligencia y por ende del grado de cultura que sobre ella tienen el entorno y sus ciudadanos que como mencioné anteriormente son cada día más exigentes y participativos. El desarrollo de la cultura de la inteligencia debe funcionar como instrumento y herramienta de actualización y reforma de los servicios al nuevo orden mundial de la era del conocimiento o información.

La importancia que para lograr la cultura de la inteligencia tiene el ambiente académico es vital porque las demás reformas que se deben ejecutar para recuperar la confianza son conocidas. Ambos, el ambiente académico y los servicios, tienen en común el estudio de los hechos, la resolución de problemas que nos afectan y el deseo de acertar el futuro para que el decisor no maneje información sino inteligencia a fin de concluir acertadamente. Es así entonces, que no hay duda que ambos se necesitan porque los asuntos de los servicios de inteligencia pueden ser tratados por los centros de investigación de las universidades y aportar de esta forma profundidad a los conocimientos en temas o asuntos que también son importantes para ellos. El aporte de los servicios a la cátedra universitaria será la transmisión del deseo de investigar y discutir hechos de importancia o interés crucial para aumentar la probabilidad de éxito en las decisiones. De la doble utilidad de esta relación, que sólo hace que los resultados sean mejores, es que se debe exigir el trabajo conjunto porque no se puede ni debe desperdiciar el potencial que tienen. Perder esta asociación es un lujo que no podemos permitir.

Otros aspectos que se podrían aprovechar son:

- Analizar sin sesgos
- Aumentar la confiabilidad por el nivel de veracidad de los resultados. Mejorar inteligencia (información procesada).
- Fomentar la discusión y la crítica constructiva de los asuntos de interés que no son inmediatos. No son eficaces en el corto plazo.
- Ayudar a mejorar la relación entre los servicios y la sociedad y por ende mejora de la confianza en ellos y en su imagen.

- Optimizar el tiempo que juntos pueden lograr en beneficio de la producción de inteligencia.
- Optimizar la formación de los futuros profesionales de los servicios de inteligencia.
- Transmitir la cultura de la inteligencia a los ciudadanos de la sociedad democrática a fin de un mejor entendimiento de su importancia y relevancia en la vida y éxito de cualquier país.

Finalmente, la cultura de inteligencia es una necesidad para que los servicios trabajen en provecho de los estados a fin de obtener el éxito y vivir en paz.

Bibliografía

JIMÉNEZ MOYANO, Francisco (2012). Manual de Inteligencia y Contrainteligencia.1° ed. España: CISDE, 2012.

SOHR, Raúl (2003). Claves para Entender la Guerra. 3° ed. Chile: Random House Mondadori S.A., 2003

COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS (1968). Manual de Inteligencia Estratégica. 1° ed. Perú: Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, 1968.

CASTRO CONTRERAS, Jaime (2002). Inteligencia Estratégica en un Estado Democrático. 1°Ed. Perú: Gráficas Unidas, 2002

DIAZ FERNÁNDEZ, Antonio (2014). Presentación: V Congreso Internacional de Inteligencia. Palabras de Salutación. Inteligencia y Seguridad. 16, 2014.pp.143-145.

VELÁSCO FERNÁNDEZ, Fernando (2014). La Cultura de Inteligencia como instrumento de la acción estratégica de los servicios de inteligencia. Intervención Seminario Portugal.16, 2014. pp.125-137.

LLOP MESEGUER, Santiago, MARTÍNEZ ENRIQUEZ, Luis, VALERIANO-FERRER GONZALEZ, Fernando (2008). Apuntes de Inteligencia Básica. 1° ed. Perú: Escuela Superior de Guerra Naval, 2008.

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las de su país o sus agencias.

Formación en inteligencia

Márcia Stein Telemberg

La profesión de Inteligencia, ejercida de universalmente de las más diversas formas y dentro de los más variados contextos, es aquí entendida como la producción de Conocimiento, generalmente para asesoramiento de los decisores. Se encuentra presente en todos los grandes acontecimientos mundiales y nadie se atreve a dejarla de lado para la seguridad.

Cuando se habla de formación, se sobreentiende que se hace referencia a cursos, escuelas y, principalmente, a la doctrina sobre el tema; tal como cita el autor WEINER (2008) cuando analiza los problemas de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de los Estados Unidos y comenta el hecho de que su desarrollo era sobre técnicas conocidas, pero que faltaban la doctrina y la experiencia y que la única conducta adoptada por la Agencia era aprender haciendo, o sea, cometiendo errores durante la batalla. Por lo tanto, la falta de doctrina habría conducido a los grandes errores de la Agencia. Esta declaración nos hace pensar en la formación de Inteligencia: no se forma un profesional en el corto plazo, los planes de estudio de los cursos son fundamentales y la base de dichos planes de estudio es, sin duda alguna, una doctrina sólida en esta área de estudio.

Vale la pena repetir que la memoria es una construcción social. La doctrina de una institución académica es una construcción de la sociedad, y por consiguiente, ésta no puede estar en oposición a la doctrina de defensa, que en América Latina es básicamente militar; es necesario un término medio. Una institución académica no se construye con la inmediatez de los hechos, o sea, con el calor de la emoción, pero sí con buen juicio y bajo el dominio de la razón. Y esos hechos interfirieren de lleno en la formación de Inteligencia.

Los militares siempre dominaron la formación en Inteligencia debido a la naturaleza de su misión e incluso gracias al desinterés de la sociedad civil, lo cual viene cambiando con el tiempo; y no puede haber obstáculos en lo que respecta a las funciones y objetivos en la formación de estos profesionales. Para los militares, dueños de la capacitación en esta área, siempre existirá el cuestionamiento sobre las diferencias entre el universo académico y la

doctrina militar, la cual permaneció bajo su dominio durante varios años. Este hecho nos lleva a la conclusión anticipada de que aún queda un largo camino por recorrer. No es para nada productivo, ni necesario adentrarse en una eterna discusión sobre la importancia entre la teoría y la práctica, o sobre el humanismo y la técnica. Se torna una discusión pesada e infructífera, ya que ninguno puede sobrevivir sin el otro. El conocimiento elaborado secularmente en una academia es fundamental para la formación de investigadores, la masa crítica en el área de defensa y, por lo tanto, para la Inteligencia. A su vez, el conocimiento técnico y la instrucción de los militares también son fundamentales para los investigadores civiles, ya que la guerra no se libra solamente en libros y teorías.

La lucha de ideas es óptima y extremadamente productiva para la formación del intelectual, sin embargo, es totalmente improductiva cuando acaba con la democracia en una mesa de negociaciones y se desvía hacia un campo de batallas donde hay muerte, sangre y tragedias. Por consiguiente, una vez reconocidas las diferencias, es necesario y prioritario un término medio y un camino en común que, seguramente, no se marcará con la constante discusión sobre la formación civil y militar. Es un ejercicio intelectual de desprendimiento de ambas partes donde se debe llegar a un consenso en pos de la seguridad y la defensa de la nación o de las instituciones: defendamos el mismo país y ambos estaremos del mismo lado.

Otro punto importante a tener en cuenta es cómo el aumento de la violencia trajo aparejada una verdadera "industria" de seguridad e Inteligencia. Hoy en día, los cursos en estos campos de estudio han adoptado una dimensión peligrosa, y han intentado colocar al mismo nivel a un soldado o un agente de policía interna y un analista de Inteligencia o de defensa internacional.

No hay razón para desacreditar esta situación. Pero, querer comparar la base de la formación humanística necesaria para el profesional de defensa o de seguridad externa (internacional) y de seguridad interna demuestra falta de profesionalidad. Mientras que para la formación académica es necesario todo un estudio desgastante e interminable que un analista de cualquier área tiene que realizar, la formación que se exige en algunos estados para un policía o un agente es apenas el segundo grado.

Lo más preocupante es que junto a esto se sobrevino una formación desenfrenada y descontrolada en áreas como la Inteligencia, la Seguridad Orgánica y el Armamento, donde una persona que realiza un curso cualquiera pasa a dar otro curso en el lugar que sea para otros alumnos. Esto demuestra un total descontrol y revela que el enemigo algunas veces posee una formación igual o superior a la del profesional de Inteligencia.

La formación en el área de Inteligencia es compleja y sensible, por lo tanto, siempre se encontrará entre los militares y la academia. No se forman profesionales en un área de tantas especificidades: el contexto de actuación de las Fuerzas Armadas en campos tan diversos. Se sabe que la formación del militar no es algo que ocurra con facilidad. "El ambiente militar es considerado un ambiente estresante, no solo en función de la actividad prioritaria:

adiestrar hombres para la guerra, sino también por la propia rutina de los cuarteles, la cual sobre todo comprende un régimen de servicio sustentado por dos grandes pilares: la disciplina rígida y la jerarquía. Tradicionalmente, la vida militar ha estado asociada a riesgos, alta movilidad geográfica, separación temporaria de la familia, necesidad de practicar la violencia, exposición a peligros, entrenamientos intensivos, disciplina férrea, ejercicios físicos pesados, solidez moral y obediencia profesional por sobre cualquier derecho o deber personal" (MORAES, 2008).

A fin de completar y explicar mejor las diferencias entre la formación militar y civil cito un estudio realizado con cadetes de la Academia Militar de las Agulhas Negras (AMAN) donde se investigaron las diferencias entre los patrones de comportamiento entre jóvenes militares y no militares: "descriptos por los propios cadetes como "el mundo de aquí adentro" y el "mundo de allá afuera", dejando en claro que hay una idea subyacente de que existen características físicas, de comportamiento, morales y ambientales que distinguen y tornan reconocibles a los militares, incluso cuando no están usando uniforme. El desarrollo de esas características está vinculado al aprendizaje y la incorporación de la cultura de las instituciones militares, o sea, de sus tradiciones, creencias y valores. Los centros de formación militar son los responsables del proceso de transmisión de estos valores organizacionales, además de las enseñanzas profesionales (aspectos técnicos)". (CASTRO, 2004, MORAES, 2008).

Por lo tanto, la formación militar, que es el principal ejecutor de las acciones de defensa, es muy marcada, por ejemplo: todos viven, vivieron o vivirán la misma situación. Existen códigos de vida que solo entienden ellos. Los marineros acostumbran repetir: "cuando el buque deja el puerto y se abre al océano que tiene en frente, allí hay un mundo que solo los marineros conocemos". A fin de elaborar políticas para quien encuentra en un buque distante, quien está volando solo una aeronave militar o quien se encuentra en fronteras lejanas como el ejército, no basta con hacer grandes cursos o poseer títulos, es necesario conocer la realidad, que quien está en un gran centro urbano con aire acondicionado no podrá nunca entender. Si no fuera de esta forma, siempre existirá un choque entre la formación académica civil y la realidad de quienes ejecutan la defensa y seguridad formados en escuelas militares. Es primordial una real integración entre los profesionales militares y los de las academias, de lo contrario, nunca llegaremos a un consenso. Es preciso que el militar tenga la noción exacta de la ardua tarea de hacer la especialización en el sentido estricto en la academia, y los académicos, de la misma forma, deben buscar aproximarse a la realidad militar. Los diplomas y las teorías no van al campo de batalla, solo basta imaginar qué ocurriría si los funcionarios públicos civiles tuvieran que lidiar con la llegada de un misil en su dirección y cómo sería resuelto rápidamente por un militar con conocimiento de campo de batalla.

Es evidente que no solo la comunidad académica y militar de seguridad y defensa pasó a integrar, discutir, estudiar, cuestionar e investigar en esa área sino también la sociedad civil. Podríamos utilizar el término "ciencia de defensa" (RAZA, 2004) para definir la amplitud de

ese campo de estudio. Ya que las amenazas se modernizaron con el enemigo utilizando Inteligencia y armas creadas por nosotros para la defensa y el ataque, es necesario la profundización de estudios y principalmente la producción de conocimiento estratégico para poder vencer. SCHULTZ (1997) ya presentaba los puntos observados anteriormente con respecto a los estudios de seguridad y defensa, cuando mencionaba que con la experiencia que se construyó con los estudios de seguridad puede decirse que existen deficiencias claras que precisan ser analizadas, entre ellas se destaca: el énfasis excesivo en la teoría y su aplicación a toda la extensión de conflictos, pensando que todo el sistema que se desarrolló en la "guerra fría" resolvería todos los problemas y dejaría de lado contextos políticos y culturales diversos del escenario mundial, especialmente América Latina. La falta de estudios académicos en detrimento de los estudios militares, en una región donde históricamente esos estudios estuvieron bajo la responsabilidad de los militares, provocó un estancamiento al finalizar los regímenes militares. A partir de ahí surgió el "amateurismo civil" -que sin conocimiento profundo de la práctica de la guerra, el terrorismo, etc.-, conocimiento reservado hasta hace poco para las escuelas militares, pasó a publicar en esa área con poca fundamentación científica -lo que llevó al descrédito-, las investigaciones y la enseñanza focalizadas solamente en los Estados Unidos, Europa y la Unión Soviética, excluyendo casi a todo el resto del mundo.
La formación en el área de Inteligencia sigue las normas y los patrones flexibles y diferenciados según la finalidad y las características dentro de sus segmentos: Actividad de Inteligencia (Producción de Conocimiento), Contrainteligencia (Protección del Conocimiento) e Operaciones de Inteligencia (la búsqueda de Conocimiento protegido o negado).
El planeamiento del proceso de formación y la capacitación del profesional de Inteligencia debe proveer la preparación de los recursos humanos con requisitos previstos para las funciones para que permita atender, sin interrupción, una mayor demanda de conocimientos de extensión creciente junto con la consistencia, la naturaleza y la profundidad adecuadas a un proceso de decisión de alto nivel que contemple hechos y situaciones de una coyuntura cada vez más compleja en sus condicionantes.
Uno de los aspectos relevantes sobre los cuales reposa la eficacia de cualquier sistema es la adecuada capacitación de los recursos humanos destinados a manejar dicho sistema. Así que, el desempeño del personal está directamente relacionado con la adecuación de las tareas por ejecutar y el nivel de instrucción junto a una aplicación proficiente de técnicas, métodos, reglas y normas reguladoras del funcionamiento de la Inteligencia.
De este modo, cualquier planeamiento relacionado con la formación de recursos humanos deberá tener en cuenta el nivel de detalle compatible con sus objetivos, los instrumentos utilizados por el personal con vistas a una realización eficaz de sus tareas con el propósito de obtener un pleno cumplimiento de sus responsabilidades.
Al examinar los instrumentos utilizados para la realización de las tareas, debemos preguntar: *¿Qué tipo de análisis es el deseado para un trabajo eficiente que provea Conocimientos?*

Las respuestas pueden ser tres:

1- El análisis debe igualarse a aquel realizado en las disciplinas académicas con cuidado en el manoseo de las evidencias, creación de modelos, evaluación de alternativas, selección de las más probables y adaptación de los resultados o conclusiones a un debate crítico.
2- El análisis debe ser realizado con un importante énfasis en el enfoque metodológico, a través del uso de métodos y técnicas elaboradas con anterioridad.
3- El análisis debe valorizar la intuición, particularmente aquella basada en la experiencia del analista como un asunto a ser examinado.

Teniendo en cuenta estas tres respuestas, ciertamente, lo ideal sería una síntesis entre los aspectos enumerados en un equilibrio entre el conocimiento académico, los métodos y las técnicas de análisis y la intuición basada en la experiencia (que por ser de carácter personal no será considerada en este documento). Faltarían, entonces, dos tipos de problemas: los de subsistencia cultural y los metodológicos, a los cuales denominaremos de ahora en más Instrumento Teórico e Instrumento Metodológico, respectivamente.

El **INSTRUMENTO TEÓRICO BÁSICO** consiste en la base cultural que permitiría una percepción adecuada de los problemas, sus causas y efectos, despojada de distorsiones provocadas por preconceptos que inevitablemente estarían presentes en la falta de una base teórica adecuada. Para entender un acontecimiento internacional, por ejemplo, habrá que analizarlo considerando los valores de los actores involucrados y no los preconceptos individuales.
Cuando hablamos de un instrumento teórico caemos en el clásico dilema: conocer mucho sobre pocas cosas: especialización; conocer menos sobre muchas cosas: generalización. La solución a este dilema reside en el equilibrio. La Inteligencia necesita de ambas clases: generalistas y especialistas.
Por otro lado, el instrumento teórico admite otro tipo de cuestión: Al momento del reclutamiento o selección, el profesional de Inteligencia ¿debe poseer este instrumento o la institución debe proveérselo? Aquí también la respuesta yace en el equilibrio relacionado con el dilema entre especialización y generalización. Normalmente, enfatizamos que las tareas de los auxiliares exigen una mayor especialización mientras que las de los analistas requieren generalización. De este modo, ¿estarían ambos preparados para desempeñar funciones en las respectivas actuaciones? En términos conceptuales, sería deseable que el proceso de capacitación incluya materias destinadas a conferirle al analista los conocimientos necesarios para una visión interdisciplinaria, especialmente en los más altos niveles.

El **INSTRUMENTO METODOLÓGICO** sería aquel que auxilia al analista en la organización de un raciocinio objetivo y consistente. Decimos "auxilia" porque no existe método que

vuelva indispensable al instrumento teórico. Cualquiera que sea el método, por más bueno que sea, si lo aplican personas que no dispongan del instrumento teórico en el grado adecuado, conducirá a conclusiones parciales, fútiles, obvias, inconsistentes y, principalmente, prejuiciosas. Dicho aspecto es tanto o más verdadero, cuanto más elevado el nivel o el fin al cual se destina el análisis.

Cómo sería el trabajo del profesional de Inteligencia:

En el área de la **Actividad de Inteligencia** el trabajo es de nivel técnico superior, esencialmente intelectual, desarrollado dentro de áreas específicas del conocimiento. Requiere, de quien lo ejecuta, conocimientos teóricos prácticos específicos de Inteligencia y Contrainteligencia, además de conocimientos de naturaleza doctrinaria. Aun así requiere conocimientos del escenario nacional y la actuación de su institución en este escenario y también de las estructuras técnicas y administrativas de su contexto de trabajo. Se espera que el analista ya posea conocimientos solidos sectoriales del conocimiento humano en su bagaje cultural (bases de conocimiento de las áreas de ciencias humanas: sociología, filosofía e antropología).
Las atribuciones básicas incluyen tareas que puede ser consideradas constantes en lo que respecta al área de conocimiento en la que se actúa, pudiendo ser consideradas diversificadas en cuanto a los temas, enfoques y abordajes utilizados, lo cual exige un dominio de vocabulario que permita comprender, analizar, interpretar, sintetizar y redirigir textos. Para eso necesita fundamentación teórica principalmente en el área de ciencias sociales: filosofía, sociología, relaciones internacionales, entre otras. El desempeño de la función incluye acciones, en especial, leer, hablar, oír y escribir.
Ya en el área de operaciones, el trabajo es de nivel técnico especializado y requiere un desempeño intelectual medio. El ejercicio de la función demanda del profesional conocimientos teórico-prácticos específicos de Técnicas Operacionales, Contrainteligencia, nociones de Inteligencia, además de conocimientos de naturaleza doctrinaria. Requiere, incluso, el conocimiento de la estructura administrativa de la organización de Inteligencia, principalmente en los aspectos que traducen derechos y deberes del profesional de Inteligencia. Las atribuciones básicas son diversificadas e incluyen tareas variadas que puedan exigir creatividad, cuya ejecución exige el dominio de un vocabulario que permita comunicarse (comprender y expresarse de forma oral) en ambientes socio-culturales variados. A fin de desempeñar la función, es necesario que posea un condicionamiento físico que le permita realizar acciones corporales diversas que varían desde quedarse de pie, parado hasta correr. De una manera general, el profesional de Inteligencia que actúa en Operaciones, debería poseer conocimientos especializados en un campo afín a la actividad desarrollada por la institución a la cual pertenece. En caso de asumir funciones más jerárquicas en la estructura de Inteligencia, la necesidad de un nivel mayor de generalización de sus conocimientos au-

mentaría, teniendo en cuenta la naturaleza más política del asesoramiento a los niveles más altos de los diversos sectores.

Con respecto a las tareas principales de asesoramiento a los niveles más altos, normalmente con un elevado grado de generalización y una visión interdisciplinaria, necesitaría, en su función de auxiliar, de especialistas en los más variados campos del conocimiento humano, trabajando bajo la supervisión de analistas capaces de integrar tales conocimientos sobre el enfoque más amplio de los Conocimientos determinados en el planeamiento de Inteligencia de la institución. En paralelo, en la medida en que aumentan los niveles de producción de conocimientos, se acrecienta la necesidad de un conocimiento mayor de naturaleza político-social, exactamente aquellos que permiten la integración con el enfoque adecuado a una formulación y conducción de asesoramiento de alto nivel.

De este modo, la formación de profesionales de Inteligencia destinados a la Producción de Conocimientos podría contemplar, desde el punto de vista del instrumento teórico y metodológico, un esquema conceptual como se detalla a continuación:

-Formación básica: conocimientos especializados compatibles con el sector de actuación, junto a una capacitación sobre técnicas, métodos y doctrina.

-Formación intermedia: énfasis en la especialización, algún conocimiento interdisciplinario junto a una sólida capacitación en lo que respecta a la doctrina, a las técnicas y a los métodos de procedimiento.

-Formación avanzada: énfasis en los conocimientos político-sociales, visión interdisciplinaria, sólidos conocimientos de la doctrina, de las técnicas y de los métodos para la producción de documentos más libres con vistas a valorizar la visión prospectiva.

Por otro lado en el área de Operaciones encontramos una realidad diversa. En paralelo a un nivel deseable de escolaridad y de conocimientos especializados, lo más importante reside en las características del agente ejecutor de Operaciones, relacionados no solo con las áreas cognitivas o psicomotoras, sino también con el área afectiva y las técnicas, métodos y procesos. Si por un lado el sistema no le conferirle énfasis al área cognitiva del agente operador en niveles auxiliares, por el otro lado, en lo que respecta a la capacitación de los Encargados de operaciones y de algunos Agentes Especiales, tendremos un problema básico que no permite, en general, una solución estandarizada: adecuar al hombre a las acciones encubiertas (EC, por su sigla en portugués). Entonces, en la capacitación del agente de niveles más altos, las soluciones serían individuales: cada caso es un tipo de capacitación.

También, para las Operaciones, podríamos visualizar el siguiente esquema conceptual:

-Formación básica: algunos conocimientos formales, junto a una capacitación sólida relacionada con las técnicas, métodos y doctrina.

-Formación intermedia: énfasis en técnicas, métodos, procedimientos y doctrina, con especial atención al planeamiento, junto con algún contenido

que intente adecuar al hombre a las coberturas más comunes.

-Formación avanzada: énfasis en la capacitación individual capaz de adecuar al hombre a las acciones encubiertas (EC) específicas junto a la capacitación sobre el planeamiento de operaciones, cuyas técnicas, métodos y procedimientos ya serían del dominio del operador.

La Actividad de Inteligencia en todos sus segmentos es una actividad intelectual, técnica y amplia. Por lo tanto, el profesional siempre debe estar perfeccionándose y no depender únicamente del estímulo de la institución. Debe motivarse y estar atento a los cambios, actualizarse y multiplicar su conocimiento.

El autor Gregory D. Foster logró resumir la importancia de la capacitación individual de forma brillante: "Cualquier institución que anhele el éxito de sus miembros y que procure mantener un ambiente propicio para el aprendizaje con miras al desarrollo individual debe exigir de sus miembros la lectura (para adquirir conocimiento y perspectiva), la investigación (para aprender a elaborar preguntas apropiadas y encontrar respuestas plausibles), el debate (para contemplar distintas visiones y someter su propia opinión a un intenso debate) y la producción escrita (para elaborar afirmaciones y articularlas con claridad y coherencia)".

Traducido por Berta Martha Wernik de portugués a español.

Bibliografía

LOWMAN, Joseph. "Dominando as Técnicas de Ensino". Tradução de Harue Ohara Avritscher. São Paulo. Atlas, 2004

MORAES, E. E. C. Processo de adaptação à vida militar-naval: crenças, valores e saúde. 2008. 194 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

OLIVEIRA, E. R. Democracia e defesa nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC. Barueri: Manole, 2005.

RAZA, S. G.. A questão da cientificidade nos estudos de defesa. Política Externa, São Paulo: Paz e Terra, v. 12, n. 3, p. 91-110, dez./fev. 2004.

SHULTZ, R. H.;GODSN, R. e QUESTER, G. H. Security studies for the twenty- first century. Brassey's: 1977. Estados Unidos.

TELEMBERG, M. da G. S. Ensino de segurança transnacional – Atividade de Inteligência. Conferencia Sub-Regional de Defensa: Seguridade Transnacional e Gobernabilidad. Uruguai. Disponível em: <http://www.ndu.edu/chds/docUploaded/SRC05URU-PDF/Stein-BRA-URUGUAI.pdf>.

TELEMBERG, M. da G. S. Educação para Profissionais em Segurança e Defesa no Brasil. Conferencia Sub-Regional de Defensa: Chile. Disponível em: <http://www.ndu.edu/chds/Stein-BRA-URUGUAI.pdf>.

WEINER, T. Legado de Cinzas. Rio de Janeiro: Record, 2008.

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las de su país o sus agencias.

Formacion em inteligência

Marcia Stein Telemberg

A profissao de Inteligência, exercida universalmente das mais diversas formas e dentro dos mais variados contextos e aqui entendida como a producao de Conhecimento geralmente para assessoramento de decisores. Esta presente em todos os grandes acontecimentos mundiais e ninguem a dispensa para a seguranca.

Quando se fala em formação, está subentendido cursos, escolas e principalmente doutrina sobre o assunto, como bem situa o autor WEINER (2008) quando analisa os problemas da Agência Central de Inteligência (CIA) dos Estados unidos falando que sua atuação era em cima de técnicas conhecidas, mas faltavam doutrina e experiência, fazendo com que a única conduta adotada pela Agência era aprender fazendo, ou seja, cometendo erros durante a batalha. Portanto a falta de doutrina teria levado aos grandes erros da Agência. Esta citação nos faz pensar a situação formação em Inteligência, não se forma profissional em curto prazo, o currículo dos cursos é fundamental e a base dos currículos é sem dúvida uma doutrina sólida na área de estudo.

É importante repetir que a memória é uma construção social. A doutrina de uma instituição acadêmica é uma construção da sociedade e, portanto, esta não pode estar em choque com a doutrina de defesa, que na América Latina é basicamente militar, é preciso meio termo. Não se constrói uma instituição acadêmica em cima do imediatismo dos fatos, ou seja, no calor de emoção e sim no bom senso sob o domínio da razão. E esses fatos interferem diretamente na formação em Inteligência.

Os militares sempre dominaram a formação em Inteligência pela natureza de sua missão e até por dessinteresse da sociedade civil. O que vem mudando com o tempo; e não pode haver entraves quanto a questão de funções e objetivos na formação destes profissionais. Para militares, detentores da formação nesta área sempre haverá o questionamento sobre as diferenças do universo acadêmico e a doutrina militar, a qual esteve sob o domínio deles

durante longos anos. Este fato leva à conclusão antecipada que há um longo caminho a se percorrer. É totalmente improdutivo e desnecessário entrar-se na discussão interminável do peso entre a teoria e a prática, ou o humanismo e a técnica; é uma discussão pesada e infrutífera, visto que um não sobrevive sem o outro. O conhecimento elaborado secularmente na academia é fundamental para a formação de pesquisadores e massa crítica na área de defesa e portanto, de Inteligência , assim como, o conhecimento técnico e treinamento dos militares também o são para os pesquisadores civis, visto que, não se executa a guerra em livros e teorias.

A briga de idéias é ótima e extremamente produtiva para a formação do intelectual, mas, totalmente improdutiva quando acaba a democracia em uma mesa de negociações e se vai para um campo de batalha onde há morte, sangue e tragédias. Portanto, reconhecidas as diferenças é necessário e prioritário um meio termo e um caminho comum, que com certeza não será trilhado com essa constante discussão sobre a formação civil e a militar. É um exercício intelectual de desprendimento de ambas as partes onde se deve chegar a um consenso em prol da segurança e defesa da nação ou de instituições: defende-se o mesmo país e ambos estão do mesmo lado.

Outro ponto importante a ser observado é como o aumento da violência trouxe conseqüentemente uma verdadeira "indústria" de segurança e Inteligência a seu lado. E hoje os cursos nestes campos de estudo, tomaram uma proporção perigosa, tentando colocar no mesmo patamar um soldado ou um agente de Polícia interna e um analista de Inteligência ou de Defesa internacional.

Não há desmerecimento nesta colocação, agora querer comparar a base de formação humanística necessária ao profissional de defesa ou de segurança externa (internacional) e o de segurança interna é no mínimo amador. Enquanto para a formação acadêmica é necessário todo um desgastante estudo interminável que o Analista de qualquer área tem que realizar, a formação exigida em alguns Estados para o policial ou agente é apenas o segundo grau.

O mais preocupante é que aliado a isto veio a formação desenfreada e descontrolada em áreas como Inteligência, Segurança Orgânica e Armamento; onde quem faz qualquer curso; passa a ministrar outro qualquer curso; em qualquer lugar; para qualquer outros alunos. O que tem demonstrado um total descontrole tendo o inimigo algumas vezes formação igual ou superior a do profissional de Inteligência.

A formação na área de Inteligência é complexa e sensível, portanto sempre estará entre miliatres e academia. Não se formam profissionais numa área de tantas especificidades: o contexto de atuação das Forças Armadas em campos tão diversos. Sabe-se que a formação do militar não é algo que ocorra com facilidades "O ambiente militar é considerado um ambiente estressor, não só em função da atividade prioritária: treinar homens para a guerra, mas pela própria rotina dos quartéis, a qual engloba, acima de tudo, um regime de

servidão, sustentado por dois grandes pilares: a disciplina rígida e a hierarquia. Tradicionalmente, a vida militar tem sido associada a riscos, alta mobilidade geográfica, separação temporária da família, necessidade de praticar a violência, exposição a perigos, treinamentos intensivos, disciplina férrea, exercícios físicos pesados, solidez moral e obediência profissional acima de qualquer direito ou dever pessoal". (MORAES, 2008).

Completando para melhor esclarecer as diferenças entre a formação militar e a civil cito estudo realizado com cadetes da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), onde foram investigadas as diferenças existentes nos padrões comportamentais entre jovens militares e não-militares: "Descritos pelos próprios Cadetes como "o mundo aqui dentro" e o "mundo lá fora", deixando claro que existe uma idéia subjacente de que existem atributos físicos, comportamentais, morais e ambientais, que distinguem e tornam reconhecíveis os militares, mesmo quando eles não estão usando farda. O desenvolvimento desses atributos está vinculado ao aprendizado e a incorporação da cultura das instituições militares, ou seja, das suas tradições, crenças e valores. Os centros de formação militar são os responsáveis pelo processo de transmissão destes valores organizacionais, além dos ensinamentos profissionais (técnicos)". (CASTRO, 2004, apud MORAES, 2008).

Portanto a formação do militar, que é o principal executor das ações de defesa é muito pautada no exemplo: todos vivem, viveram ou viverão a mesma situação. Há códigos de vida que só entende quem é um deles, os marinheiros costumam repetir "Quando o navio deixa a barra e abre-se o oceano a sua frente, está ali um mundo que só nós marinheiros conhecemos". Para se elaborar políticas para quem está em um navio distante, voando sozinho em uma aeronave militar ou em fronteiras distantes como o exército, não basta se fazer grandes cursos, ter titulação, é necessário se conhecer a realidade, que quem está em um grande centro urbano, no ar condicionado, pode nunca entender. Se não for desta forma existirá sempre o choque da formação acadêmica civil e a realidade dos que executam a defesa e segurança formados nas escolas militares.

É necessário a real integração entre os profissionais militares e da academia, senão nunca chegaremos a um consenso. É preciso que o militar tenha a noção exata da árdua tarefa de se fazer a especialização stricto sensu na academia, mas os acadêmicos da mesma forma devem buscar aproximar-se da realidade militar. Diplomas e teorias não vão ao campo de batalha, basta imaginar como seria os funcionários públicos civis administrando a chegada de um míssil em sua direção e como isso seria rapidamente resolvido com conhecimento de campo de batalha por um militar.

É perceptível que não só a comunidade acadêmica e militar de segurança e defesa passou a interagir, discutir, estudar, questionar e pesquisar nessa área mas, também a sociedade civil. Poderíamos utilizar o termo "ciência de defesa" (RAZA, 2004) para definir a abrangência desse campo de estudo. Como as ameaças também se modernizaram com o inimigo

utilizando Inteligência e armas criados por nós para defesa, como ataque a nós, é necessário o aprofundamento de estudos e principalmente a produção do conhecimento estratégico para podermos vencer. SHULTZ (1997) já apresentava os pontos observados acima quanto aos estudos de segurança e defesa, quando diz que com a experiência que se construiu nos estudos de segurança, pode-se colocar que há deficiências claras que precisam ser analisadas, entre elas salienta: ênfase excessiva na teoria e sua aplicação a toda abrangência de conflitos, pensando que todo sistema desenvolvido na "guerra fria" resolveria todos os problemas deixando-se de lado contextos políticos e culturais dos diversos do cenário mundial, especialmente a América Latina; a falta de estudos acadêmicos em detrimento de estudos militares, numa região onde historicamente esses estudos estiveram sob a responsabilidade dos militares, fez com que houvesse uma estagnação quando no fim dos regimes militares, surgindo o "amadorismo civil" que sem conhecimento aprofundado da prática da guerra, terrorismo, etc, conhecimento este reservado até há bem pouco tempo às escolas militares, passou a publicar nessa área com pouca fundamentação científica o que levou a certo descrédito; e as pesquisas e o ensino focados somente nos Estados Unidos, Europa e União soviética, excluindo quase que totalmente todo o resto do mundo.

A formação na área de Inteligência segue a normas e padrões flexíveis e diferenciados, de acordo com sua finalidade e característica; dentro de seus segmentos: Atividade de Inteligência (Produção de Conhecimento), Contra-Inteligência (Proteção de Conhecimento) e Operações de Inteligência (a busca de Conhecimento protegido ou negado).

O planejamento do processo de formação e treinamento do profissional de Inteligência deve prover o preparo dos recursos humanos com requisitos previstos para as funções, que permita atender, sem ruptura, uma maior demanda de conhecimentos de abrangência crescente, com a consistência, a natureza e a profundidade adequadas a um processo de decisão de alto nível, que contemple fatos e situações de uma conjuntura cada vez mais complexa nas suas condicionantes.

Um dos aspectos importantes sobre os quais repousa a eficácia de qualquer sistema é o adequado treinamento dos recursos humanos destinados a operá-lo. Assim, o desempenho do pessoal está diretamente relacionado com a adequação entre as tarefas a executar e o nível de instrução aliado a uma proficiente aplicação de técnicas, métodos, regras e normas reguladoras do funcionamento da Inteligência.

Desse modo, qualquer planejamento relacionado à formação de recursos humanos, deverá levar em conta, um nível de detalhamento compatível com seus objetivos, os instrumentos utilizados pelo pessoal com vistas a uma eficaz realização de suas tarefas, com o propósito de se obter uma plena realização dos seus encargos.

Ao examinarmos os instrumentos utilizados para a realização das tarefas, devemos questionar: que tipo de análise é a desejada para um eficiente trabalho de prover Conhecimentos?

Podem ser três as respostas:

1- A análise deve-se igualar àquela realizada nas disciplinas acadêmicas, com seu cuidado no manuseio das evidências, criação de modelos, exame de alternativas, seleção das mais prováveis e sujeição dos resultados ou conclusões a um debate crítico.
2- A análise deve ser feita com elevada ênfase no enfoque metodológico, através do emprego de métodos e técnicas elaboradas previamente.
3- A análise deve valorizar a intuição, particularmente àquela baseada na experiência do analista com o assunto a ser examinado.

Em face destas três respostas, certamente, a desejável está numa síntese entre os aspectos enumerados, num equilíbrio entre o conhecimento acadêmico, os métodos e técnicas de análise e a intuição baseada na experiência (que por ser pessoal não será considerada aqui). Restam então dois tipos de problemas: os de subsistência cultural e os metodológicos, a que denominaremos doravante de Instrumento Teórico e Instrumento Metodológico, respectivamente.

O **INSTRUMENTO TEÓRICO BÁSICO** consiste na base cultural que permitiria uma percepção adequada dos problemas, suas causas e efeitos, descontaminada de distorções provocadas por preconceitos, que inevitavelmente estariam presentes na falta de uma base teórica adequada. Para se entender um fato internacional, por exemplo, deve-se analisá-lo considerando os valores dos atores envolvidos e não os preconceitos individuais.

Quando tratamos de um instrumento teórico, caímos em um clássico dilema: conhecer muito acerca de poucas – especialização; conhecer menos acerca de muitas coisas – generalização. A solução deste dilema também reside no equilíbrio. A Inteligência necessitados dois tipos: generalistas e especialistas.

Por outro lado, o instrumento teórico admite um outro tipo de questão: o profissional de Inteligência já deve ser recrutado ou selecionado possuindo este instrumento ou a instituição deverá provê-lo? Aqui também a resposta está no equilíbrio, relacionado com o dilema especialização x generalização. Normalmente, enfatizamos que as tarefas de auxiliar exigem maior especialização, enquanto as do analista generalização. Desse modo, os dois escalões estariam preparados para desempenharem funções nas respectivas atuações? Em termos conceituais, é desejável que o processo de treinamento inclua matérias destinadas a conferir ao analista, especialmente ao de alto nível, os necessários conhecimentos à visão interdisciplinar.

O **INSTRUMENTO METODOLÓGICO** seria aquele que auxilia o analista na organização de um raciocínio objetivo e consistente. Dizemos "auxilia" pois não existe método que torne dispensável o instrumento teórico. Qualquer que seja o método, por melhor que seja,

se aplicado por pessoa que não disponha do instrumento teórico, no grau adequado, certamente conduzirá a conclusões parciais, pueris, óbvias, inconsistentes e; principalmente preconceituosas. Tal aspecto é tanto ou mais verdadeiro, quanto mais elevado o nível e o fim a que se destina a análise.

E como seria o trabalho do profissional de Inteligência:

Na área da Atividade de Inteligência o trabalho é de nível técnico superior, essencialmente intelectual, desenvolvido dentro de áreas específicas do conhecimento. Requer de quem o executa conhecimentos teóricos práticos específicos de Inteligência e Contra-Inteligência, além de conhecimentos de natureza doutrinária. Requer ainda conhecimentos sobre o cenário nacional e a atuação de sua instituição neste cenário, bem como das estruturas técnicas e administrativas de seu contexto de trabalho. Espera-se que o Analista já tenha sólidos aspectos setoriais do conhecimento humano em sua bagagem cultural (bases de conhecimentos das áreas de ciências humanas: sociologia, filosofia e antropologia).
As atribuições básicas incluem tarefas que podem ser consideradas constantes quanto à área de conhecimento em que atua, podendo ser consideradas diversificadas quanto aos temas, enfoques e abordagens utilizadas, o que exige o domínio de um vocabulário que permita compreender, analisar, interpretar, sintetizar e redigir textos. Para tanto necessita de fundamentação teórica principalmente na área de ciências sociais: filosofia, sociologia, relações internacionais, entre outros. O desempenho da função envolve principalmente, ações como ler, falar, ouvir e escrever.
Já na área de Operações o trabalho é de nível técnico especializado e requer um desempenho intelectual médio. O exercício da função demanda do profissional conhecimentos teórico-práticos específicos de Técnicas Operacionais, Contra-Inteligência, noções de Inteligência, além de conhecimentos de natureza doutrinária. Requer ainda o conhecimento da estrutura administrativa da organização de Inteligência, principalmente nos aspectos que traduzem direitos e deveres do profissional de Inteligência. As atribuições básicas são diversificadas e incluem tarefas variadas e que possam exigir criatividade, cuja execução exige o domínio de um vocabulário que permita comunicar-se (compreender e expressar-se oralmente) em ambientes sócios culturais variados. Para desempenhar a função é necessário que possua um condicionamento físico que lhe permita realizar ações corporais diversas que variam desde ficar em pé, parado, até correr.
De uma maneira geral, o profissional de Inteligência que atua em Operações, deveria possuir conhecimentos especializados em campo afim com a atividade desenvolvida pela instituição a que pertence. Se, passasse a assumir funções mais elevadas na estrutura de Inteligência, cresceria a necessidade de um maior nível de generalização de seus conhecimentos,

tendo em vista a natureza mais política da assessoria ao alto escalão dos diversos setores. Em razão das tarefas principalmente de assessoria dealto escalão, normalmente com elevado grau de generalização e visão interdisciplinar, necessitar-se-ia, na função de auxiliar, de especialistas nos mais variados campos do conhecimento humano, trabalhando sob a supervisão de analistas capazes de integrar tais conhecimentos sob o enfoque mais amplo dos Conhecimentos determinados no planejamento de Inteligência da instituição. Paralelamente, na medida em que crescem os níveis de produção de Conhecimentos, eleva-se à necessidade de um maior conhecimento de natureza político-social, exatamente aqueles que permitem a integração com o enfoque adequado a uma formulação e condução de assessoramento de alto nível.

Deste modo, a formação profissionais de Inteligência destinados à Produção de Conhecimentos poderia contemplar, do ponto de vista de instrumento teórico e metodológico, um esquema conceitual como abaixo:

- Formação Básica: conhecimentos especializados compatíveis com o setor de atuação, aliado a algum treinamento quanto às técnicas, métodos e doutrina.
- Formação Intermediária: ênfase na especialização, algum conhecimento interdisciplinar aliado a um sólido treinamento quanto à doutrina, às técnicas e aos métodos de procedimento.
- Formação Avançada: ênfase nos conhecimentos político-sociais, visão interdisciplinar, sólidos conhecimentos da doutrina, das técnicas e dos métodos para a produção de documentos mais livres com vistas a valorizar a visão prospectiva.

Por outro lado na área de Operações encontramos uma realidade diversa. A par de um desejável nível de escolaridade e de conhecimentos especializados, o mais importante reside nas características do agente executor de Operações, relacionadas não só com as áreas cognitivas e psicomotoras, mas também com a área afetiva, e nas técnicas, métodos e processos. Se de um lado o sistema não deve conferir ênfase à área cognitiva do Agente operador em escalões auxiliares, teremos, pelo oposto, no que toca ao treinamento dos Encarregados de Operações e de alguns Agentes Especiais, um problema básico que não permite normalmente uma solução padronizada: adequar o homem à Estória-Cobertura (EC). No treinamento do Agente de nível mais elevado, portanto, as soluções seriam individuais: cada caso é um tipo de treinamento.

Poderíamos também para Operações, visualizar o seguinte esquema conceitual:

- Formação Básica: alguma escolaridade, aliada a um sólido treinamento relativamente às técnicas, aos métodos e à doutrina.
- Formação Intermediária: ênfase nas técnicas, nos métodos, nos procedimentos e na doutrina, visando em especial ao planejamento, aliado a algum conteúdo

que vise a adequar o homem às coberturas mais comuns.

- Formação Avançada: ênfase no treinamento individual capaz de adequar o homem à EC específica, aliado ao treinamento sobre o planejamento de operações, cujas técnicas, métodos e procedimentos já seriam do domínio do operador.

A Atividade de Inteligência em todos os segmentos é uma atividade intelectualizada, técnica e abrangente. Portanto o profissional deve aprimorar-se sempre, não dependendo unicamente do estímulo da Instituição, deve ser motivado e curioso atento às mudanças, buscando atualizar-se e multiplicar seu conhecimento.

O autor Gregory D. Foster, conseguiu resumir a importância do adestramento individual de forma brilhante, a qual copiamos aqui: "Qualquer instituição que almeje o sucesso de seus membros e que procure manter um ambiente propício ao aprendizado com vistas ao desenvolvimento individual deve exigir de seus componentes a leitura (para adquirir conhecimento e perspectiva), a pesquisa (para aprender a elaborar perguntas apropriadas e encontrar respostas plausíveis, a discussão (para contemplar visões distintas e submeter a sua própria opinião a um debate rigoroso) e a produção escrita (para elaborar assertivas e articula-las com clareza e coerência)".

Referências Bibliográficas

LOWMAN, Joseph. "Dominando as Técnicas de Ensino". Tradução de Harue Ohara Avritscher. São Paulo. Atlas, 2004.

MORAES, E. E. C. Processo de adaptação à vida militar-naval: crenças, valores e saúde. 2008. 194 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

OLIVEIRA, E. R. Democracia e defesa nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC. Barueri: Manole, 2005.

RAZA, S. G.. A questão da cientificidade nos estudos de defesa. Política Externa, São Paulo: Paz e Terra, v. 12, n. 3, p. 91-110, dez./fev. 2004.

SHULTZ, R. H.;GODSN, R. e QUESTER, G. H. Security studies for the twenty- first century. Brassey's: 1977. Estados Unidos.

TELEMBERG, M. da G. S. Ensino de segurança transnacional – Atividade de Inteligência. Conferencia Sub-Regional de Defensa: Seguridade Transnacional e Gobernabilidad. Uruguai. Disponível em: <http://www.ndu.edu/chds/docUploaded/SRC05URU-PDF/Stein-BRA-URUGUAI.pdf>.

TELEMBERG, M. da G. S. Educação para Profissionais em Segurança e Defesa no Brasil. Conferencia Sub-Regional de Defensa: Chile. Disponível em: <http://www.ndu.edu/chds/Stein-BRA-URUGUAI.pdf>.

WEINER, T. Legado de Cinzas. Rio de Janeiro: Record, 2008.

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las de su país o sus agencias.

Algunas reflexiones previendo escenarios de futuro: La importancia de la prospectiva en el marco de la Inteligencia Estratégica

José H. Robles Montoya

"La buena inteligencia es el preludio de la victoria"
Sun Tzu

"La planificación a largo plazo no es pensar en decisiones futuras, sino en el futuro de las decisiones presentes"
Peter Drucker

La presente ponencia se enmarca en el campo de la Inteligencia Estratégica y su importante papel en la toma de decisiones al más alto nivel nacional y regional. La Inteligencia estratégica es fundamental para la gestión de los diferentes gobiernos y también a nivel regional; pero para ello debe fortalecerse las capacidades de los organismos nacionales y regionales que realizan dicha actividad. Desde un punto de vista militar significaría un mejor empleo de las capacidades militares de la región a fin de hacer frente a las amenazas, preocupaciones y desafíos al desarrollo de la región en su conjunto. El reto es lograr hacer frente a estos aspectos de manera integrada siendo el catalizador de ello el Consejo de Defensa Suramericano que pueda aplicar las capacidades militares de la región frente a escenarios de futuro que nos permitan resolver con éxito eventos y tendencias. Allí la presente ponencia busca resaltar la importancia de la Prospectiva Estratégica para fortalecer el papel de la Inteligencia Estratégica en la mejor toma de decisiones en la Región.

La orientación del presente artículo se enmarca en el desarrollo de capacidades y de es-

trategias del empleo de la inteligencia estratégica a nivel regional y nacional fortaleciendo el papel del CDS y del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. Tiene como objetivos el resaltar el papel de la Prospectiva como herramienta que nos permita generar capacidades de anticipación estratégica a nivel región y a nivel país; el generar, vía creación de escenarios de futuro a fin de preverlos, un mapa de riesgos regionales que le permita a la región hacerles frente de manera integrada; y, finalmente, resaltar la idea de emplear el CDS y el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa como catalizador del proceso de integración regional al emplear las capacidades militares de la región en un enfoque de seguridad multidimensional.

Al empezar el presente artículo es fundamental referirnos a la variable transversal de todo proceso de prospectiva: El Futuro. ¿Qué nos depara el futuro? ¿Podemos tener la certeza del mismo? ¿Es necesario o conveniente conocerlo? Son constante interrogantes históricas que ha rondado siempre en la mente de las personas.

En efecto, desde los albores de la humanidad el ser humano ha tenido interés en conocer lo que le depara el futuro. Las primeras civilizaciones siempre adoraban a dioses y entregaban ofrendas por mejorar el día siguiente, por mejores cosechas, por triunfos en batallas; posteriormente, con el auge de la civilizaciones helénicas, conocemos de relatos en base a la relación Hombre-Dioses, incluso se sabe de centros donde se buscaba conocer el futuro siendo el más famoso el Oráculo de Delfos; también se conoce de estudiosos que a lo largo de la historia han señalado hechos por venir que lo hemos denominado profecías.

En la actualidad, aún con el notable auge tecnológico, las interrogantes siguen presentes. Existen diversas posturas intentando dar respuesta pero en su mayoría llegan a concluir, ya sea porque nada puede cambiar el futuro o porque todo está escrito o porque es imposible conocerlo, que no vale el esfuerzo intentar conocer el futuro. Sin embargo Balbi es de una postura diametralmente opuesta, postura con la cual coincidimos plenamente. Balbi nos indica que el futuro siempre está en construcción y que depende de nosotros mismos que tan bien o que tan mal lo construimos "…Por tanto, la investigación acerca del futuro para poder lograr la construcción de "nuestro" futuro es una obligación, un deber y una demanda de las generaciones siguientes…". Si aceptamos que el futuro no es certeza, muy por el contrario es incertidumbre, debemos plantear, permanentemente, muchos interrogantes a una empresa u organización a fin de mejorar nuestro presente buscando reducir dichas incertidumbres. No hacerlo implica no tomar las riendas de nuestro futuro y por tanto "permitir que otros construyan nuestro futuro".[149]

En esa lógica de construcción del futuro el profesor Hugues de Jouvenel[150] nos indica que "…el futuro se construye sobre tres postulados esenciales: La libertad, el poder y la voluntad". Libertad en tanto tenemos la posibilidad de una pluralidad de futuros ante nuestros ojos y tenemos la capacidad de configurar un escenario dentro de esa pluralidad de futuros.

Poder puesto que es el ser humano quien tiene en sus manos la construcción del futuro y no el azar[151] del destino. Voluntad en virtud de la decisión a tomar para la construcción de dicho futuro donde la libertad se vuelve necesidad y el poder acción para construir y gestionar el futuro. Esta confluencia de postulados, en la búsqueda del futuro, complementarios entre sí, podría dar una falsa sensación de desorden científico, una falsa sensación de indisciplina. Muy por el contrario esta confluencia de postulados es lo que da el necesario rigor que la prospectiva como disciplina necesita como bien afirma el profesor Michel Godet con todo acierto "…Para que sea una "indisciplina" intelectual fecunda y creíble, la prospectiva necesita rigor…"[152]

En otras palabras nosotros mismos nos convertimos en gestores[153] de nuestro futuro y en esa lógica científica y profesional de gestión[154] es que debemos construir nuestro futuro pensándolo, preparándolo, administrándolo y conduciéndolo de la mejor manera posible aplicando para ello conceptos y herramientas de gestión que nos permita reducir al mínimo las siempre presentes incertidumbres.

Son tres los principales conceptos a aplicar para la gestión integral del futuro en la actualidad a nivel Estado: Inteligencia Estratégica como enfoque y concepto central para mejorar la toma de decisiones del más alto nivel; la prospectiva estratégica como la principal herramienta de gestión; y, la anticipación estratégica como el concepto que vincula los dos anteriores.

Respecto del concepto de Inteligencia Estratégica mucho se ha escrito y formulado en la Región desde finales del siglo pasado.[155] Entendemos que se produce al más alto nivel del gobierno, incluye estudios completos de la realidad nacional[156] y se orienta en el fortalecimiento de los objetivos nacionales ayudando, de ser necesario, a redefinirlos y estableciendo o utilizando diversas herramientas y métodos de planeamiento para lograr estos objetivos.

"…inteligencia estratégica es toda aquella información que responde a los requerimientos de los Gobiernos Nacionales para tener una visión global de los asuntos políticos, económicos, diplomáticos y militares, es necesaria para la preparación de políticas y planes en los niveles nacional e internacional…".[157]

La inteligencia estratégica, nivel superior de la inteligencia de un país, tiene una naturaleza proactiva basado en una visión de futuro que busca permanentemente la construcción de escenarios. Su realización, en democracias estables y consolidadas, se enmarca en eficientes controles legales y políticos, pero que en nada merma su eficiencia en tanto su resultante se convierte en un insumo fundamental del proceso de toma de decisiones del ente político.

En democracias menos estables se producen fallas generalmente por interpolación de los niveles de inteligencia[158] lo cual implica, en algunos momentos, que los organismos de inteligencia del más alto nivel tengan actuación en la esfera política de un país y que deja, en muchos casos, huérfano de inteligencia al más alto nivel con las consecuentes deficiencias en la toma de decisiones al más alto nivel de un país. Es importante insistir que la actividad

de inteligencia, más aún a este nivel, está al servicio del Estado más que del gobierno.

En el presente siglo las actividades de inteligencia se están profesionalizando pero sobre todo jerarquizando a través de la dación de leyes públicas y reformas adecuadas siempre en beneficio de los habitantes de un país. Sin embargo aún persisten estructuras y conceptos heredados que dificultan el proceso de profesionalización de los sistemas y actividades de inteligencia especialmente al nivel estratégico. La concentración de funciones y facultades en el máximo nivel del Estado, la amplitud e indeterminación de competencias, la inexistencia de límites adecuados a las competencias en materia de inteligencia interior y contrainteligencia, la inexistencia de una adecuada distinción entre la inteligencia en el exterior del país y la inteligencia y contrainteligencia en el propio territorio, permiten advertir que, sin perjuicio de la importancia de los esfuerzos realizados, todavía hay un largo camino por recorrer.[159]

En cuanto a la prospectiva puede ser definida como el estudio sistemático de posibles condiciones de futuro siendo su propósito, no predecirlo ni buscar conocerlo, sino más bien ayudar a tomar decisiones al más alto nivel para prever o anticipar oportunidades y hacer frente a riesgos a la seguridad de la región y de los países integrantes de la misma. La prospectiva te permite explorar posibilidades futuras y sus consecuencias a fin de tomar las mejores decisiones que influyan en el resultado de eventos y tendencias.

El fundamento de la prospectiva estratégica parte por ser un acto creativo, pasando a ser reflexión sobre el contexto actual para terminar siendo un proceso de articulación y convergencia de las expectativas y deseos de la sociedad para construir un futuro mejor buscando para ello gestionar adecuadamente intereses y capacidades a fin de lograr ese porvenir deseado. Debe buscar identificar amenazas, preocupaciones y desafíos para que el tomador de decisiones del más alto nivel pueda ofrecer a sus ciudadanos políticas públicas y acciones de alternativa, léase escenarios probables y posibles, que permitan alcanzar el futuro delineado. Debe ser por un lado sumamente flexible en tanto apunta a situaciones de largo plazo permitiéndose la elección de futuros alternativos; y por otro, dinámico puesto que interrelaciona evoluciones y cambios de los sistemas sociales considerando las modificaciones constantes y rápidas de las estructuras de dichos sistemas.[160]

Existen varias metodologías para la realización de un proceso de prospectiva estratégica, metodologías aplicadas por sus creadores a la vez expertos mundiales en la disciplina. Entre algunos de ellos tenemos: Michel Godet, Theodore Gordon, Jerome Glenn, Javier Medina Vásquez, Eleonora Barbieri Masini. Para el presente artículo consideramos la metodología MEYEP como la más adecuada en tanto constituye un proceso articulado y que lleva paso a paso la anticipación estratégica desde el análisis y estudio de las tendencias, variables, escenarios posibles, exploratorios y tendenciales para llegar al escenario apuesta que nos permita el desarrollo de estrategias para la mejor toma de decisiones posible. Esta metodología ha sido diseñada por Balbi.[161]

Sobre la anticipación estratégica consideramos conveniente señalar que es un concepto central en el desarrollo de la prospectiva estratégica en el marco de la inteligencia estratégica. Es el concepto que los sustenta y vincula. La anticipación estratégica está en la esencia de la inteligencia estratégica como concepto y de la prospectiva estratégica como herramienta. Anticipación es la habilidad de adelantarse a los acontecimientos que unido a lo estratégico deviene en aquella capacidad que debe tener un estado para, focalizando esfuerzos, adelantarse a los acontecimientos en aquellas cosas que pueden afectar sensiblemente nuestros intereses, planes y metas.[162]

Para el desarrollo del concepto nuclear considero conveniente remitirme a lo expuesto por Balbi cuando señala dos características fundamentales de la anticipación estratégica: En primer lugar debe buscarse el largo plazo puesto que "…las necesidades estratégicas de toda organización, sus planes, sus procesos financieros, sus políticas de talento humano (entre otros aspectos primordiales) no se resuelven ni modifican en un instante...". En segundo lugar resalta el hecho que debe ser continuo el proceso "…aun cuando hoy nos anticipemos a un futuro próximo, mañana deberemos repetir el esfuerzo pues la dinámica de cambio y transformación que el mundo actual (y sin dudas, el mundo futuro) nos propone así lo obliga".[163]

Los países de la región vienen implementando estudios y procesos prospectivos aplicando diversas metodologías para prever escenarios de seguridad a futuro. En el caso del Perú se decidió realizar un estudio prospectivo aplicando la metodología MEYEP para lo cual se articuló el proceso bajo la dirección de la Secretaria de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA) en trabajo coordinado con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Antes de explicar sucintamente el desarrollo del estudio prospectivo consideramos conveniente referirnos a la labor de la Secretaria de Seguridad y Defensa Nacional.[164] La SEDENA es un organismo público, ejecutor, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, responsable de la gestión del Sistema de Defensa Nacional, con competencia n todo el territorio nacional. Es responsable de articular la Política de Seguridad y Defensa Nacional con los ministerios, organismos públicos, gobiernos regionales y gobiernos locales a través de las Oficinas de Seguridad y Defensa Nacional (OSDENA). Es el responsable del Planeamiento Estratégico Integral de la Seguridad y Defensa Nacional conforme al Planeamiento estratégico nacional desarrollado por el CEPLAN.[165]

Preocupados por la generación de escenarios adecuados para el futuro del país, la Secretaria de Seguridad y Defensa Nacional del Perú, a iniciativa de su Dirección de Prospectiva, decide empezar la generación de escenarios futuros para lo cual empieza a realizar el respectivo Estudio Prospectivo al 2021, año de Bicentenario de la independencia del Perú. Posteriormente y luego de exhaustivos análisis se consideró ampliar el horizonte temporal de dicho Estudio al 2030 en tanto el Bicentenario ya quedaba corto para establecer adecua-

das correlaciones entre las variables, las tendencias y la generación de escenarios futuros.
Al iniciar el estudio prospectivo, con el propósito de tener un adecuado sustento técnico normativo que permita darles la legalidad necesaria a fin de hacerlo vinculante a todo nivel de la administración pública peruana, se decidió tomar como antecedentes normativos los siguientes documentos:[166]

- Constitución Política del Perú en su artículo 1, 43, 44, 163 y 164.
- Políticas de Estado del Acuerdo Nacional[167]
- Plan Bicentenario del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)
- Decreto Legislativo 1129 que regula el Sistema de Defensa Nacional
- Decreto Legislativo 1131 que crea la Secretaria de seguridad y defensa nacional
- Directiva General del Proceso de planeamiento estratégico- Sistema nacional de planeamiento estratégico.

El referido estudio tuvo la finalidad de determinar el escenario óptimo, tendencial y exploratorio al 2030. Para ello se buscó visualizar los futuros posibles a través de la construcción de diversos escenarios (tendenciales, óptimos y exploratorios) que permiten la realización del proceso de planeamiento estratégico. Esta definición de alternativas de futuro permitió involucrar a los principales actores de la fase prospectiva generando información conjunta y común para todas las agencias de seguridad e inteligencia que permitió definir estrategias, objetivos y lineamientos para definir la política de seguridad y la correspondiente estrategia de seguridad estableciendo finalmente un mapa de riesgos que permita tomar medidas preventivas frente a posibles eventos futuros que puedan afectar la seguridad y defensa nacional.
El Estudio Prospectivo de la Seguridad y Defensa Nacional al 2030, constituye la primera fase del Planeamiento Estratégico Integral de la Seguridad y Defensa Nacional, de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico emitida por CEPLAN. Para su elaboración[168] se partió de un modelo conceptual donde se analizaron todos los elementos que influyen sobre la Seguridad y Defensa, divididos en dos campos: seguridad de las personas y seguridad del Estado, el cual fue socializado en diversas reuniones realizadas con distintos expertos. Posteriormente, se analizaron las principales tendencias nacionales y globales que afectan la seguridad, entre las que se identificaron las siguientes:

- Aumento de la demanda global de alimentos, agua y energía
- Crecimiento, envejecimiento y urbanización de la población
- Incremento de los efectos del Cambio Climático

- Desarrollo y acceso a nuevas tecnologías
- Empoderamiento individual
- Expansión del Tráfico Ilícito de Drogas
- Persistencia del terrorismo en áreas focales
- Incremento del crimen organizado y la delincuencia común

A partir del modelo conceptual y del análisis de las tendencias se identificaron variables estratégicas en los campos político, económico, social, tecnológico, ambiental, y de seguridad, las que, a partir de proyecciones basadas en su evolución histórica, permitieron como lo mencionamos líneas arriba la construcción de los escenarios tendencial, óptimo, y exploratorios al 2030. Estos escenarios, conjuntamente con el mapa de riesgos elaborado en base al análisis de probabilidad e impacto de eventos futuros –por ejemplo, la ocurrencia de una catástrofe natural o un evento climático extremo–, permitirán tomar medidas preventivas para disminuir las consecuencias negativas que dichos eventos podrían acarrear.
Este estudio revela que, si bien el Perú cuenta con todas las condiciones para continuar por la senda del crecimiento y desarrollo emprendida en los últimos lustros (instituciones democráticas, estabilidad macroeconómica, abundancia de recursos naturales, y una población joven) también deberá prestar atención a riesgos, amenazas, y desafíos cruciales en los próximos años, como el crecimiento desordenado de las ciudades como consecuencia de la las migraciones internas, el traslado de las actividades del narcotráfico del VRAEM y el Huallaga hacia zonas de frontera, y los conflictos sociales de carácter socio ambiental generados por la oposición de ciertos grupos a la minería, que constituye nuestro principal rubro de exportaciones. Este estudio también servirá como base fundamental para la creación de un Sistema de Alerta Temprana que permitirá tomar acciones preventivas que coadyuven a establecer las mejores condiciones que permitan alcanzar los objetivos trazados en la Política de la Seguridad y Defensa Nacional.
Así como el Perú ha realizado su estudio prospectivo y avanza con la construcción de sus escenarios futuros de manera prospectiva, la región en su conjunto lo viene elaborando en mayor o menor medida. Sin embargo considero necesario señalar que, a mi entender, la UNASUR a través de sus diferentes Consejos que se encargan de los temas de Seguridad pueda trabajar un Estudio Prospectivo Regional empleando para ello las instancias del Consejo de Defensa Suramericano, a través de su Centro de Estudios Estratégicos, buscando establecer lineamientos para la elaboración de estudios prospectivos nacionales a fin de consolidar en un Estudio Prospectivo Regional los escenarios de futuro en la región al 2030 que haga frente a las amenazas, preocupaciones y desafíos a su desarrollo entre las que destacan el incremento del crimen organizado internacional, la pobreza extrema y exclusión social, los fenómenos naturales, la degradación del medio ambiente,

los desastres antrópicos, la trata de personas, la presencia de pandemias y epidemias.
El punto de partida para la realización de este Estudio Prospectivo Regional debe ser canalizado mediante los Planes de Acción, herramienta metodológica que permite la planificación de actividades conjuntas en materia de Defensa estableciendo el desarrollo de las mismas así como las responsabilidades de su ejecución. Este Plan de Acción tiene cuatro ejes[169] siendo el más indicado a mí entender el Eje Uno. Paralelo a ello los otros Consejos pueden ser partícipes de la elaboración del Estudio propuesto; para finalmente centralizarlo en el Centro de Estudios Estratégicos del Consejo de Defensa Suramericano quien podrá tener el Estudio Prospectivo Regional propuesto.
El Centro de Estudios Estratégicos del Consejo de Defensa Suramericano tiene por misión contribuir a la consolidación de los principios y objetivos establecidos en el Estatuto del CDS, a partir de la generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad regional e internacional, siempre por iniciativa del CDS. El CEED-CDS se propondrá avanzar en la definición e identificación de los intereses regionales, compatibles y/o complementarios del interés nacional de los países de UNASUR por lo que bien puede proceder a la realización del Estudio Prospectivo Regional. En virtud de ello se sugiere la implementación en la estructura orgánica del Centro de Estudios Estratégicos de una Dirección de Prospectiva encargada de la creación de escenarios futuros; sean estos exploratorios, tendenciales o apuesta; y, que pueda generar, dentro de un enfoque multidimensional de la Seguridad, el Estudio Prospectivo Regional, los mapas de amenazas en la Región, las tendencias, las variables y los escenarios correspondientes. En esta Dirección de Prospectiva del Centro de Estudios Estratégicos deberá contar con una oficina o departamento de anticipación estratégica.
A manera de conclusión considero conveniente enfatizar la necesidad de contar en la Región con organizaciones nacionales encargadas de la realización de Inteligencia Estratégica que permitan una mejor toma de decisiones en cada país para lo cual consideramos conveniente el empleo de la prospectiva estratégica. Requiere de, a pesar de no ser conveniente se involucre en temas políticos, una voluntad política de largo alcance que permita el fortalecimiento de las actividades de Inteligencia Estratégica en pro de lograr la consecución de la visión de país a mediano y largo plazo.

Referencias Bibliográficas

Balbi Eduardo Raúl (2008) Anticipación estratégica y gestión de riesgos. Argentina.

Balbi, Eduardo Raúl (2008).Breves reflexiones acerca de la Prospectiva. Argentina.

Balbi, Eduardo Raúl. (2014). Construyendo el futuro: método MEYEP de prospectiva estratégica". Red Escenarios y Estrategia en América Latina. Buenos Aires. Mayo 2014.

Bitar, Sergio (2014) Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina. Santiago. Cepal

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2014) Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021. Lima. Ceplan.

Godet, Michel (2000) La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Cuarta Edición. Paris

Gómez de la Torre, Andrés (2013) Política y legislación de Inteligencia en el Perú e Iberoamérica: Tendencias y Perspectivas. Lima. IDEI

Organization for Economic Cooperation and Development (2012). Looking to 2060 Long-term global growth prospects. Economic Policy Paper N 3. Paris. OCDE.

Robles Montoya, Rodolfo (2003) Propuesta de un Sistema de Inteligencia Nacional para Guatemala. Fundación Myrna Mack. Guatemala.

Secretaria de Seguridad y Defensa Nacional (2014) Estudio prospectivo de la Seguridad y Defensa Nacional al 2030. Lima. SEDENA

Seminario, Bruno, Sanborn Cynthia y Alva, Nikolai (2012) Cuando despertemos en el 2062. Visiones del Perú en 50 años. Lima. Universidad del Pacífico.

Ugarte, Jose Manuel (2011) Actividad de Inteligencia y Democracia en America Latina. Editorial académica Española.

United Kingdom Ministry of Defense (2014) Global Stategic Trends-Out to 2045. Londres. Ministerio de Defensa.

Normas Revisadas:

Constitución Política del Perú

Políticas de Estado del Acuerdo Nacional (Perú)

Plan Bicentenario del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Perú.

Decreto Legislativo 1129 del 06 diciembre 2012 que regula el Sistema de Defensa Nacional en el Perú.

Decreto Legislativo 1131 del 06 diciembre del 2012 que crea la Secretaria de seguridad y defensa nacional en el Perú.

Directiva 001- 2014-CEPLAN Directiva General del Proceso de planeamiento estratégico- Sistema nacional de planeamiento estratégico.

Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Guatemala. Consultada el 28 de abril de 2012.

Manual de Inteligencia, Comando Superior de Educación del Ejército, TE-01-3C-72, Guatemala

Manual de Inteligencia, Comando Superior de Educación del Ejército, Guatemala. 2009.

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las de su país o sus agencias.

El análisis de inteligencia estratégica en la educación superior argentina. Un caso particular

Jorge R. Bergallo

Como es bien conocido, la estrategia encuentra sus orígenes en el ámbito militar, y más específicamente en el de la guerra. Allí es donde se desarrolla y es a esa actividad a la que asiste y orienta. En la estrategia durante muchos siglos se habló de enemigo, guerra, destrucción, derrota o victoria.

Hasta la década de los 60 las obras sobre estrategia la vinculaban directamente con el conflicto armado, con el uso de la violencia, exclusivamente. El general André Beaufre, el gran pensador francés y referente en este sentido definía a la estrategia como "el arte de emplear la fuerza o la violencia para obtener objetivos fijados por la política" o, "el arte de la dialéctica de las voluntades respaldadas por la fuerza, para la solución del conflicto".

Como es bien sabido todo análisis de una línea de pensamiento en ciencias sociales debe ser contextualizado en su momento histórico. En 1960 todavía se sufrían las consecuencias de la terrible segunda guerra mundial y se estremecían con la posibilidad de una nueva guerra, ahora mucho más devastadora. Era imposible pensar en asuntos de política internacional sin incluir a la violencia o el uso de la fuerza en cualquier magnitud.

No obstante, coincidentemente con esos años el pensamiento estratégico comienza a ser tenido en cuenta en ámbitos civiles privados. Se la instala la necesidad de este razonamiento para el proceso de toma de decisiones.

Desde entonces hasta el presente los autores clásicos como Sun Tzú, Maquiavelo o Clausewitz, por mencionar solo algunos referentes, ocupan importantes espacios en librerías y bibliotecas de universidades y de empresas u organizaciones civiles. Podemos encontrar títulos como *Maquiavelo aplicado a los negocios o Sun Tzú – El arte de la guerra para ejecutivos y directivos*, por ejemplo. Obras de mucha demanda e inacabables reediciones. La estrategia de los pensadores clásicos es aplicada a la empresa, la seguridad, la política, el gobierno.

En este espacio de aplicación y estudio la estrategia se enriqueció y actualizó regresando al ámbito militar donde renovó los conceptos teóricos y prácticos de los viejos modelos mentales.

En la actualidad el pensamiento estratégico en los medios civiles y militares, públicos y privados, es coincidente. Ya no se habla de la guerra sino del conflicto, que no necesariamente lleva implícito el concepto de uso de la fuerza. La disuasión es de aplicación en todos ellos, pero ya no es la *nuclear deterrance* entre Estados de los 60 y 70, sino como opción para que otro actor desista de emprender una determinada acción. La estrategia nacional, incluye estrategias particulares como la económica, la de seguridad, la política, la militar e incluso la psicosocial.

La estrategia no es más sinónimo de guerra sino de interacción humana. Todo grupo social organizado practica estrategia. Cuanto más sepan sobre ella mejor serán los resultados obtenidos en su relación con otros.

En 1960 la editorial de la Universidad de Harvard publicó *The strategy of conflict* escrito por Thomas Schelling. Podríamos tomar esta obra como un punto de quiebre entre los tiempos de la estrategia orientada al empleo de la fuerza y la incorporada a toda actividad social. *Estrategia del Conflicto* rápidamente se constituyó en uno de los libros más influyentes de la segunda mitad del siglo XX.

El autor habla de situaciones estratégicas como situaciones de negociación, y toma conceptos y ejemplos de la guerra para ser aplicados a los negocios y a toda interacción en general entre actores.

Junto con Robert Aumann obtuvieron el Premio Nobel en Economía en 2005. En todos sus trabajos Schelling recurre a la teoría de los juegos para explicar temas de economía

Estamos hablando entonces de estrategia. Con su propio proceso de actualización, como en toda ciencia social, la estrategia ha ido despertando cada vez mayor interés en espacios ajenos a lo político y militar.

La necesidad de su estudio y práctica es una realidad ya instalada durante las últimas décadas en todo tipo de organización social. Desde entonces el razonamiento estratégico es una herramienta vital en el quehacer de los negocios, la economía en general, la política, las relaciones internacionales, etc. La encontraremos en la bibliografía especializada como estrategia de negocios, estrategia corporativa, estrategia competitiva, entre otros tantos. Pero siempre de lo que se trata es de hacer estrategia.

Dentro de la incertidumbre, complejidad, creatividad y racionalidad que caracterizan el quehacer estratégico, el paso inicial e ineludible es la elaboración del escenario del conflicto. Entendiendo por conflicto toda interacción humana. Dos o más grupos sociales que se relacionan estarán procurando satisfacer sus intereses, alcanzar sus objetivos o metas. Dos partidos políticos, dos empresas en un mismo mercado, dos Estados dentro de una orga-

nización internacional o dos instituciones pertenecientes a un mismo país, forzosamente interactuarán y estarán en conflicto.

Esta elaboración o diseño es el momento de mayor necesidad de información precisa y de cierta dosis de creatividad fundada para combinarla en la construcción del escenario estratégico.

Resulta vital no errar en esta etapa del proceso. Es el momento en que se define el conflicto en el cual se está inmerso. Aquí se determinará quiénes están interactuando, cuáles son sus intereses, cuál es la personalidad de cada uno que los llevará a adoptar determinadas decisiones, cómo se vinculan entre ellos todos los actores.

Y es acá donde hace su aparición la inteligencia estratégica. Es por medio de ella que se extrae y procesa la información disponible en la realidad circundante que permitirá diseñar con acierto el escenario del conflicto o situación en la que se está inmerso. Es la inteligencia estratégica la que debe reducir a su mínima expresión el nivel de incertidumbre que caracteriza a la estrategia. Puede ser identificada de diferentes maneras según cada autor o el ámbito en el que se la practique. Pero aun así debemos entender que lo que aquí llamamos inteligencia estratégica es el proceso organizado integrador y proveedor de conocimientos que los distintos sistemas de toma de decisión demandan para interpretar proactivamente el entorno y sus variaciones y generar respuestas adecuadas.

Este producido de conocimientos es interpretación, es creación, originado a partir de la percepción de quien hace inteligencia estratégica.

Y es dentro de esta actividad que el conocido proceso de dato => información=> conocimiento cobra su máxima relevancia.

Son muy conocidos los acontecimientos históricos en los que por defecto o exceso de disponibilidad de datos, y en algunos casos de información, se cometieron gravísimos errores de conducción estratégica. Así también conocemos los casos de famosos líderes políticos que no aceptaban lo que sus asesores en inteligencia le informaban y fueron directamente a fracasos catastróficos.

Cabe mencionar rápidamente que así como la estrategia se ha ido "aggiornando" la inteligencia estratégica también lo ha hecho y todos los resultados que se desprenden de las metodologías que aplica para cumplir con sus objetivos deben responder a los criterios de calidad de información (disponibilidad, presentación, contexto y lo intrínseco). Calidad de información (IQ) concepto relativamente novedoso en los ámbitos académicos que cada vez ocupa más la atención de los decisores y sus asesores. Surgido en el quehacer empresario rápidamente se trasladó e incorporó en el militar.

Ahora bien, en esta muy veloz exposición inicial, con el fin de introducir al lector en un marco referencial más amplio que le permita comprender el porqué del título de este texto, hemos visto que la estrategia necesita de la inteligencia estratégica. No se puede hacer estrategia sin la etapa de inteligencia. Se puede arriesgar o adivinar pero no llevar adelante un acertado proceso de toma de decisión estratégica.

La calidad de la información que se elabore para ser utilizada en esta etapa tiene directa relación con la calidad del análisis de inteligencia que desarrolle el área responsable de esta actividad dentro de la organización. Area integrada por un grupo, o más dependiendo de la envergadura e importancia de dicha organización, de analistas de inteligencia.

Estas personas constituyen la pieza clave, entonces, en el proceso decisorio. No sólo en el paso inicial (definición del escenario) sino durante toda la conducción de aquel. Son ellos los que emitirán asesoramiento sobre los impactos que van produciendo las decisiones y sus acciones derivadas sobre la realidad circundante, escenario o situación estratégica como dijéramos en un principio.

Se han creado metodologías de análisis hiperestructuradas e incluso se encuentran disponibles diversos tipos de software buscando optimizar los resultados. Herramientas que pueden facilitar la tarea pero el producto final surgirá de a mente del analista, de su "visión del mundo que lo rodea". Es personal, subjetivo, mental, cultural. No es matemático.

Instrumentos como *Sistemas de Soporte a la Decisión* (DSS) o el *Datamart*, en sus variadas versiones, entre muchos otros, son de mucha utilidad, pero, otra vez, el producido final emana del desempeño del analista.

Mucho es lo que se ha escrito o se escribe sobre inteligencia estratégica, y también bastante lo que se enseña sobre ella. Pero muy poco sobre su instrumento fundamental, el analista de inteligencia estratégica. Y casi inexistentes las posibilidades de formación y capacitación universitaria en Argentina.

En nuestro país se dictan carreras de grado y posgrado en estrategia. Para esta búsqueda hemos adoptado un criterio único. Las ofertas que se hallan en internet. La idea ha sido apreciar qué información puede encontrar una organización, pública o privada, que desea capacitar a su personal o una persona que a título personal tiene la misma inquietud.

Sólo como referencias podemos citar la Licenciatura en Estrategia y Organización que imparte, en modalidad a distancia, el Instituto Universitario del Ejército, aunque solamente la pueden cursar oficiales de dicha institución militar.

También la Universidad Maimónides ofrece una Licenciatura en Estrategia Contemporánea, en modalidad distancia, y abierta al ámbito civil a diferencia de la anterior.

A nivel educación superior de posgrado, podemos mencionar la Maestría en Estudios Estratégicos que imparte desde 1996 el Instituto Universitario Naval, en modalidad presencial y también abierta a todo el público.

En el sector privado encontramos la Maestría en Estrategia y Políticas Internacionales que dicta en modalidad a distancia la Universidad Maimónides y la Maestría en Políticas y Estrategia del Universidad Nacional del Sur en modalidad presencial.

Las carreras universitarias en estrategia son pocas. Las primeras ofertas surgieron de los institutos universitarios de las Fuerzas Armadas los que, aprovechando su experiencia en la

actividad académica en esta área del conocimiento, de a poco comenzaron a constituirse en una alternativa más para el estudio por parte de los sectores de la sociedad externos al militar. Si se busca la misma información para carreras relacionadas con la inteligencia estratégica las posibilidades son extremadamente reducidas.

Se limita a la Universidad Nacional de La Plata donde se imparte la Maestría en Inteligencia Estratégica Nacional, en modalidad presencial, y la Universidad de Ciencias Sociales y Empresariales con la Especialización en Prospectiva Estratégica a distancia.

Ampliando el horizonte de búsqueda de ofertas académicas a nivel sudamericano encontramos, también para citar sólo como referencia, una Maestría en Inteligencia Estratégica que dicta el Ejército Nacional de Colombia en su Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia.

En Brasil es el país donde más información se brinda. En la Escuela Superior de Guerra del Ejército un Curso Superior en Inteligencia Estratégica, destinados a civiles y militares para aplicar en funciones de gobierno, en convenio con la Universidad Federal de Río de Janeiro.

Unos párrafos atrás destacamos la importancia del análisis de inteligencia estratégica y de quienes lo desarrollan. Efectuando la misma búsqueda por internet de ofertas académicas, ahora destinados a formar analistas o a su perfeccionamiento, hemos encontrado un Diplomado en Metodologías de Análisis de Inteligencia Estratégica que dictaba la Universidad de Chile.

En Argentina, el Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (IIFA), con una larga trayectoria en esta esfera de estudios, ofrece una carrera de posgrado acreditada por la CONEAU y habilitada por el Ministerio de Educación de la Nación. Este es el caso particular al que se refiere nuestro título.

¿Por qué es un caso particular?

Porque en medio del contexto que hemos descripto más arriba es la única carrera oficial de posgrado diseñada, organizada y dictada pensando en los analistas de inteligencia. Se trata de la Especialización en Análisis de Inteligencia Estratégica, en modalidad presencial con una fuerte carga horaria en prácticas, abierta a toda la sociedad, con o sin conocimientos previos en inteligencia.

Se halla estructurada en torno a la formación y perfeccionamiento profesional de ese personal, se encuentren en funciones o con aspiraciones a serlo, en el ámbito privado y público, civil y militar.

Su principal meta académica es *Formar especialistas en análisis de inteligencia estratégica y gestión de la información, capacitados para desempeñarse como analistas en la producción de conocimiento e inteligencia, a fin de asesorar y asistir, para la toma de decisiones estratégicas, a la alta conducción, tanto en el ámbito estatal como en el privado*.

Fue preparada con la participación de docentes con mucha experiencia en la ejecución y enseñanza de inteligencia estratégica y en la práctica efectiva del análisis de inteligencia y de gestión de la información.

Este caso particular se enriquece con otra exitosa oferta académica de posgrado del IIFA. Se trata del Programa de Perfeccionamiento para Graduados en Dirección de Inteligencia Estratégica Militar, que hasta el momento se trata de un curso orientado a militares, nacionales y extranjeros.

Las experiencias recogidas en el ámbito de las Fuerzas Armadas Argentinas y las características que se vislumbran en los conflictos del siglo XXI, motivaron una redefinición del sistema de Inteligencia Militar, decidiéndose en el mes de febrero del año 2000, la unificación de las escuelas de inteligencia que tenía cada una de las Fuerzas, para la capacitación de su respectivo personal.

En virtud de ello, el 10 de marzo del año 2000 el Ministro de Defensa firmó la Resolución N° 200, por la cual se creó el INSTITUTO DE INTELIGENCIA DE LAS FUERZAS ARMADAS, desactivándose, a partir de ese momento, las escuelas existentes en cada una de las Fuerzas.

En la actualidad este Instituto depende orgánicamente del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y tiene su asiento en la ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Desde el año 2004 es Unidad Académica Asociada al Instituto Universitario Aeronáutico (IUA), institución que titula a los graduados de la Especialización en Análisis de Inteligencia Estratégica y del Programa de Perfeccionamiento para Graduados. Desde ese mismo momento se comenzó a trabajar para presentar una carrera de posgrado.

El IIFA asumió así, desde su creación, el dictado de todos los cursos militares específicos de las tres Fuerzas Armadas. Entre ellos uno de corta duración cuyo objetivo era capacitar al personal civil de inteligencia, durante el cual se le impartían conocimientos sobre metodologías de análisis.

Todas estas tareas de reorganización, de adecuación de los cursos estrictamente militares y la idea del posgrado fueron llevadas a cabo en un contexto de varios cambios de sede. El material y personal de cada una de las anteriores escuelas debió mudarse e integrarse. Durante un tiempo en las instalaciones de la Escuela Superior de Guerra del Ejército y finalmente en un sector de uno de los edificios del entonces Instituto Geográfico Militar.

La experiencia demostraba que los analistas de inteligencia que actuaban dentro de las áreas de responsabilidad del Ministerio de Defensa tenían una dispar formación. Los que llevaban más tiempo en esas funciones disponían de la ventaja de haberse capacitado, y tal vez perfeccionado, profesionalmente producto de la cantidad de años que desempeñaban esa actividad. Los más jóvenes debían apoyarse solamente en la orientación recibida de los mayores, pues ninguno de ellos había recibido capacitación académica alguna realmente destacable.

A la luz de esta situación, de la experiencia con aquel curso para personal civil de inteli-

gencia y considerando que una adecuada preparación académica iba a demandar muchas horas-clase se decidió organizar una carrera de posgrado nivel especialización porque es la que se caracteriza por una intensa actividad práctica.

El siguiente criterio que se aplicó fue el de abrir las puertas a la sociedad civil para mostrar lo que significa hacer inteligencia estratégica. Criterio que se correspondía con lineamientos político institucionales impartidos por el Ministerio de Defensa.

De aquí surgió la decisión del Director del IIFA de organizar y presentar para su acreditación y evaluación universitaria una carrera de Especialización en Análisis de Inteligencia Estratégica, que contribuyera con optimizar las aptitudes y habilidades de los analistas, militares o civiles, del ámbito de la Defensa, y que el esfuerzo que les demandaría llevar adelante esta actividad académica se viera recompensado por un título universitario reconocido por el Ministerio de Educación de la Nación.

Por otra parte la estructuración del Plan de Estudios y el Reglamento de la Carrera debían presentar una oferta académica de interés para potenciales interesados ajenos a la Defensa y en particular ajenos al ámbito militar permitiendo la admisión de alumnos civiles que reunieran las condiciones habituales para cursar carreras de posgrado. Y así es como para aquellos que no tienen conocimientos previos en inteligencia se imparte un Curso de Nivelación en Inteligencia al comenzar el año lectivo.

No viene mal en este momento repetir el objetivo principal de la carrera, que ya citáramos más arriba, *Formar especialistas en análisis de inteligencia estratégica y gestión de la información, capacitados para desempeñarse como analistas en la producción de conocimiento e inteligencia, a fin de asesorar y asistir, para la toma de decisiones estratégicas, a la alta conducción, tanto en el ámbito estatal como en el privado*.

La Especialización fue creada por Resolución Rectoral 11/2006 del Instituto Universitario Aeronáutico y presentada ese mismo año ante la CONEAU.

Luego de todo el proceso habitual la mencionada Comisión Nacional recomienda al Ministerio de Educación el reconocimiento oficial, y es así como por medio de la Resolución 95/2008 se logra dicho reconocimiento oficial provisorio y la validez nacional.

El Plan de Estudios establecía un total de 390 horas-clase a ser impartidas en nueve meses, con dos materias troncales, Inteligencia Estratégica y Análisis de Inteligencia, otras materias complementarias como Teoría de los Juegos y Pensamiento Complejo, como para citar unas pocas, y finalizaba con un Ejercicio de Simulación Integrador.

Comienza a funcionar ese mismo año como única carrera universitaria para el análisis de inteligencia estratégica en Argentina y Latinoamérica, y en 2009 se produce la primera graduación.

En la medida que se fue reforzando la experiencia y las conclusiones que de ella emanaban se logró optimizar el sistema de evaluación interno de la carrera. Frecuentes encuestas a los

alumnos cursantes, a los graduados y al cuerpo docente. El registro y análisis de la información relevada con el correr de los meses y años permitieron poner en marcha un plan de mejoras que fue cumplido en su totalidad con anterioridad a la nueva convocatoria de CONEAU para reacreditar carreras del área de las ciencias sociales que se plasmó en 2014. Para la nueva presentación se tuvo en cuenta las observaciones recibidas en la acreditación provisoria del 2008, las evaluaciones mencionadas en el párrafo anterior, las orientaciones recibidas desde la Subsecretaría de Formación del Ministerio de Defensa y las frecuentes reuniones con el Director Nacional de Inteligencia Estratégica Militar.

El Plan de Estudios fue adecuado en función de la experiencia y de la demanda que representó tener una importante cantidad de alumnos civiles con actividades profesionales fuera del área de la Defensa Nacional. Se crearon dos nuevas materias, Inteligencia Competitiva y Calidad de Información. También se varió la relación horas-clase teóricas versus prácticas. Y todo esto hizo que la cantidad de horas clase previstas se incrementara de 390 a 411.

El cuerpo docente mejoró sustancialmente su titulación académica, reaccionando adecuadamente a los estímulos generados desde la Dirección de la Carrera. Se incrementó la bibliografía disponible en versión papel y en digital. Se desarrollaron actividades de transferencias, enviándose al Ministerio de Defensa el producido de algunas investigaciones; se publicó un libro con la participación de varios profesores de la carrera, se han publicado artículos en revistas del exterior, y se impartieron seminarios con la participación de expositores nacionales y extranjeros.

Unas páginas más atrás mencionamos la Maestría en Inteligencia Estratégica Nacional de la UNLP. Los rectores y los directores de carrera firmaron un convenio marco de cooperación académica y se encuentran analizando la posibilidad de articular ambas carreras de posgrado, de tal manera que quienes aprueben la Especialización puedan continuar sus estudios en la Maestría. Por otra parte ambas carreras comparten algunos de sus profesores.

Fue así como luego de la intervención de los pares evaluadores en 2014 la CONEAU reacreditó la Especialización en Análisis de Inteligencia Estratégica por seis años más sin ningún tipo de observación. Acontecimiento que significó un enorme respaldo a lo actuado a lo largo de los siete años de la carrera.

Uno de los factores que satisfizo plenamente a todos los que intervienen en la administración, conducción y dictado de esta carrera fue el hecho de haberlo logrado sin contar con las facilidades de infraestructura y de personal, en especial aquel avezado en acreditaciones o trámites ante CONEAU y Ministerio de Educación. Se trabajó con el asesoramiento y guía del IUA, muy especialmente a través de la Secretaria de Posgrados, la Licenciada Susana Barrionuevo, pero no se pueden comparar con las facilidades que disponen las grandes universidades, públicas o privadas, de Argentina.

Acá consideramos de mucha utilidad destacar también uno de los factores por los cuales

se logró este excelente resultado. Independientemente del lógico esfuerzo y sentimiento de compromiso con la tarea de todos los intervinientes, el factor decisivo fue la CONTINUIDAD EN LAS AUTORIDADES DE GESTION Y DIRECCIÓN.

Si bien esto es absolutamente normal en todos los ámbitos universitarios civiles no lo es en los institutos militares. Que los cargos vinculados con la gestión académica, particularmente cuando se trata de carreras universitarias, estén sujetos a los traslados de destino del personal militar afecta desfavorablemente la gestión de las mismas.

En el caso del IIFA, el actual director, el Comodoro Mayor Antonio Sacco, se desempeña en el mismo desde diciembre de 2007, es decir desde el mismo momento en que se acreditó la carrera de posgrado. Fue Secretario Académico, Subdirector y actualmente Director. Esta circunstancia representó una significativa fortaleza. La continuidad en la gestión educativa es relevante, como todos sabemos.

Esta continuidad se ha materializado también por medio de la incorporación al cuerpo docente de aquellas personas con experiencia en esta carrera desde el punto de vista de la gestión. Anteriores directores del Instituto y de la Carrera ahora se desempeñan como profesores.

La calidad de la carrera queda evidenciada con la gran demanda de vacantes que se solicitan anualmente, desde Argentina y desde otros países latinoamericanos. Civiles y militares. Desde 2008 han cursado 230 alumnos, de ellos 31 son extranjeros, y la tasa de graduación total de la Especialización es del 16%.

La carrera de posgrado Especialización en Análisis de Inteligencia Estratégica se ha posicionado muy bien en la oferta académica nacional y extranjera en español. Por sus aulas han pasado alumnos de México, Rusia, España, Guatemala, Ecuador, Perú, Brasil, Venezuela. Y la circunstancia que contribuye a reforzar la imagen de calidad educativa y de estar satisfaciendo los objetivos que dieron lugar a su creación es que paulatinamente crece la cantidad de civiles, no vinculados con el sistema de Defensa Nacional, que se postulan e ingresan. Profesionales con actividad independiente y agentes de la administración pública cursan esta Especialización.

Han pasado por sus aulas abogados, psicólogos, sociólogos, contadores públicos, agentes del Ministerio de Economía, del Poder Judicial de la Nación, asesores del Honorable Congreso de la Nación y de Cancillería, así como del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Miembros de las Fuerzas de Seguridad y de Fuerzas Policiales. El 10% de los alumnos son profesionales de la actividad privada.

En las páginas iniciales también mencionamos un Programa de Perfeccionamiento para Graduados que a través de un curso presencial imparte el IIFA y que titula el IUA.

Este curso tiene su origen en uno anterior que impartía el Ejército Argentino para oficiales extranjeros, y que luego derivó en el que hasta 2012 se dictó en el IIFA llamado Curso de Dirección en Inteligencia Estratégica Militar, para militares extranjeros y ar-

gentinos, que también tuvo una amplia aceptación en Latinoamérica.
Con un Plan de Estudios que incluye 300 horas programáticas y otras 66 extraprogramáticas consistentes fundamentalmente en visitas profesionales este curso, como tal, exigía un importante esfuerzo para los alumnos y no obtenían ningún título o reconocimiento universitario.
Fue así que nuevamente el IIFA presentó una propuesta a su rectorado (IUA) para que fuera reconocido como un curso de extensión universitaria. Por Expediente 2888618 del 17 de octubre del 2011se lo reconoció como Programa de Perfeccionamiento para Graduados (PPG) y quienes egresan llevan el correspondiente diploma firmado por el rector del IUA.
A diferencia de la carrera de Especialización este es un curso cuyos requisitos de admisión establecen ser militar, argentino o extranjero. Han sido alumnos oficiales de Perú, Ecuador, México, Brasil, Venezuela, China. Y la demanda de vacantes crece anualmente.
Todo lo aquí mencionado forma parte de un caso particular, como dice el título. La oferta educativa detallada representa un aporte significativo para el cambio que se da con la apertura de la actividad de inteligencia en el ámbito militar y además un contundente impulso a la difusión y enseñanza de la inteligencia estratégica, en su fase más delicada como es la de análisis, para su verdadero aprovechamiento en toda organización.
Con la Especialización en Análisis de Inteligencia Estratégica el IIFA contribuye a desmitificar el concepto de inteligencia y es la única que pone en manos de toda la sociedad la posibilidad de adquirir un cúmulo de conocimientos, habilidades y destrezas que redundarán en una mejor conducción de las organizaciones e instituciones, públicas y privadas, que en su seno actúan.

Realmente es un caso particular.

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las de su país o sus agencias.

Apuntes sobre inteligencia e instrumentos estratégicos en México: Tensión entre la legalidad y la realidad

Marcos Pablo Moloeznik

<...>la historia de los órganos de inteligencia es la historia de sus fracasos. No sólo porque sus aciertos no se pueden contar, sino porque ni siquiera se saben. Porque no sabemos si lo que no pasó fue por lo que hicimos o porque no iba a pasar, o si realmente fuimos un factor decisivo para que el curso de la historia se moviera en uno u otro sentido

Jorge Enrique Tello Peón
Ex Director General del CISEN - Secretaría de Gobernación - México

El sistema político mexicano se caracteriza por una incipiente democracia, dado que los gobiernos de alternancia en los ámbitos estatal (entidades federativas) y municipal, no tienen más de 25 años de existencia, y en el orden federal sólo una década y media con la llegada de Vicente Fox Quesada a la Presidencia de la República en el año 2000.

En este marco, uno de los principales retos de México es contar con una comunidad de inteligencia -integrada por agencias profesionales- que responda a la lógica de Estado y que coadyuve a dotar de racionalidad al proceso de toma de decisiones al más alto nivel de conducción política. Desafío que se inserta en un entorno signado por la violencia, el desarrollo de los fenómenos globales y las amenazas transnacionales, las nuevas tecnologías y, en general, la complejidad e incertidumbre.

Por ello, a lo largo del trabajo que el lector tiene en sus manos, el autor intenta reflexionar sobre el contenido y alcances de la inteligencia estratégica, con especial énfasis en su significado en México, a la par que someter a análisis el marco legal vigente y contrastarlo con la situación real que presenta dicho nivel de inteligencia.

1. Aproximación al concepto de Inteligencia Estratégica

Para estar en condiciones de analizar el marco normativo y la situación que guarda la inteligencia estratégica en México, se debe partir de una comprensión de lo que se entiende por tal. Así, para un reconocido académico del Colegio de la Defensa Nacional y del Centro de Estudios Superiores Navales de México, la inteligencia: (Garduño Valero, 2014: 19)

> <...> Es en sí el conocimiento del ambiente, sus condiciones e intencionalidades, con la finalidad de prever, anticipar y sentar las bases para la toma de decisiones. En efecto, la inteligencia puede definirse como el conocimiento anticipado referido a las capacidades, vulnerabilidades y probables cursos de acción del ambiente externo y sus efectos sobre la organización, además de los factores internos que puedan afectar a nuestras estructuras.

A partir de dicha concepción, tratándose de la inteligencia estratégica, un equipo de expertos la define como el: (Díaz Fernández,, 2013: 167)

> Conocimiento que deben poseer los civiles y militares para la formulación de políticas de defensa nacional o multinacional y de los planes relativos a la conducción de operaciones de nivel estratégico <...> Permite realizar estimaciones sobre el enemigo con el fin de determinar sus fines y medios, su actitud, la posible amenaza o riesgo para los intereses nacionales, sus capacidades actuales, potenciales, sus posibles reacciones y la previsible determinación de las más probables. Es de naturaleza predictiva.

Por ende, sus notas esenciales son, por un lado, la anticipación y la predicción; y, por el otro, el soporte o contribución al proceso de toma de decisiones, a saber: (Estévez, 1997: 2)

> La misión de la inteligencia es generar conocimiento para anticiparse a las amenazas y asistir a la toma de decisiones <...> la inteligencia estratégica descansa muy fuertemente en la investigación utilizando información de todas las fuentes, tiende hacia el largo plazo así como resulta de alcance más global, y es producida para una audiencia interdepartamental o para el gobierno en cuanto entidad <...> En términos generales se sostiene que la inteligencia estratégica nacional brinda el conocimiento y las estimaciones sobre capacidades, vulnerabilidades, intenciones, probables cursos de acción de países u organizaciones amigos, neutrales o adversarios y sobre la situación

> y amenazas dentro del propio país. El término "estratégico" implica que deben estudiarse las probables acciones y reacciones de los países amigos y adversarios antes de la puesta en práctica de cualquier política. La información requerida no se centra únicamente sobre los intereses conflictivos, sino además en los intereses de cooperación que puedan existir. Estos últimos son claves para encontrar soluciones mutuamente aceptables para las partes en conflicto.

En otras palabras, la condición de "estratégica" trae necesariamente aparejada la toma de decisiones al más alto nivel de conducción política, tal como se hace hincapié en un reciente trabajo: (Paz, 2015: 3)

> La inteligencia estratégica nacional es el conocimiento procesado y especializado, elaborado al más alto nivel, con la finalidad de satisfacer las necesidades de la conducción política-estratégica para el proceso de toma de decisiones, siendo por tanto una institución mayormente civil <..> Existen en la inteligencia estratégica nacional muchas materias ajenas al campo militar y que son necesarias para cumplir con los requerimientos de la conducción política del Estado, como aquellos temas relacionados con asuntos políticos, diplomáticos, económicos, psicosociales, científico-tecnológico -entre otros tópicos-, y donde lo militar participa concomitantemente, como un área de interés más.

Para un profesor emérito de la Universidad Hebrea de Jerusalén y ex asesor del Gobierno de México, la inteligencia se erige en el requisito principal para una buena formulación de opciones de decisión o, por lo menos, para evitar que sean excesivamente malas (Dror, 1990: 157). Mientras que la existencia y vigencia de un proyecto de nación de largo aliento que, por su propia naturaleza, aglutine una serie de objetivos e intereses vitales, parece ser otro requisito para que la inteligencia estratégica tenga asidero, al decir de los coordinadores de una obra clave en la materia: (Swenson and Lemozy, 2009: xv y xvii)

> Lógicamente, la inteligencia estratégica sólo puede encontrar espacio y oportunidad de desarrollo en aquellos pueblos que poseen un proyecto e intereses nacionales definidos con claridad e instalados con amplio consenso en la sociedad, -una cultural nacional- de manera tal que tengan asegurada la persistencia de instituciones de inteligencia aún cuando la renovación democrática otorgue sucesivamente el poder a integrantes de partidos políticos de distintas tendencias. La inteligencia estratégica sólo puede surgir

> y florecer a la sombra de los proyectos nacionales a largo plazo, y la existencia de organizaciones de inteligencia resulta genuina y legítima como respuesta anticipadora a esa necesidad nacional

En el caso de la República Mexicana, la inteligencia estratégica se concibe como *inteligencia para la seguridad nacional*, dado que: (Carrillo Olea, 2011: 247-248)

> El concepto de seguridad nacional ofrece en términos relativos, pero altamente deseables, una garantía de éxito y continuidad, al ofrecer la capacidad de anticipar coacciones al propósito nacional o bien a la adecuada gestión de eventos incontrolables. En este caso se presenta como la oferta de una perspectiva sistemática de entender las cosas, de examinar alternativas y proyectar soluciones.

De ahí su plasmación normativa en la Ley de Seguridad Nacional (Cámara de Diputados, 2005), que a la letra reza:

> Artículo 29.- Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional.

En tanto que el actual programa sectorial, define a la política de seguridad nacional como una función de índole superior que dirige, integra y coordina las acciones de las autoridades e instituciones que están vinculadas con los sectores de la seguridad, la defensa y el desarrollo, a fin de prever, prevenir, disuadir, contener o desactivar aquellas vulnerabilidades, riesgos y amenazas que pueden comprometer el proyecto de nación (Poder Ejecutivo de la Federación, 2014: 5).

Por lo que no debe soslayarse que la concepción de la seguridad nacional responde a las amenazas y riesgos percibidos, a saber: (Centro de Investigación y Seguridad Nacional, en adelante CISEN, 2014)

> 1. Por aquellas, se entiende a los fenómenos intencionales generados por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuya voluntad hostil y deliberada pone en peligro los intereses permanentes tutelados por la seguridad nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado.
> 2. Por éstos, se refiere a una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, que sin tener carácter de amenazas, pudieran poner en entredicho el desarrollo nacional.

Cabe destacar que, tres años antes, por primera vez en un documento público -el Programa para la Seguridad Nacional (2009-2012), el Gobierno de México da a conocer lo que entiende por riesgo y amenaza a la seguridad nacional como sigue: (Poder Ejecutivo de la Federación, 2009: incisos 1.2.2.1. y 1.2.2.2.)

- Riesgo: es aquel antagonismo a la Seguridad Nacional que, no teniendo el carácter de amenaza conforme a la Ley, implica una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, cuya presencia pudiera poner en entredicho el desarrollo nacional.
- Amenaza: caracterizada por una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración, particularmente grave, a los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado.

Diferencias entre amenazas y riesgos a la seguridad nacional

Tema	Amenazas	Riesgos
Definición	Se encuentran definidas en la Ley de Seguridad Nacional y son de carácter permanente.	Se definen en la Agenda Nacional de Riesgos, por el Consejo de Seguridad Nacional tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para la Seguridad Nacional. Se actualizan periódicamente dependiendo de los fenómenos coyunturales.
Efectos	Motivan la autorización de intervención de comunicaciones privadas por parte del Poder Judicial de la Federación, además de orientar las acciones y políticas en materia de Seguridad Nacional.	Orientan la ejecución de la política de Seguridad Nacional desde un punto de vista estratégico sobre la probable ocurrencia de hechos o fenómenos que tengan la capacidad de vulnerar la Seguridad Nacional.
Orientación	La noción de las amenazas a la Seguridad Nacional parte de una noción táctica y operativa, orientada a contener, neutralizar o desactivar.	La perspectiva de los riesgos es estratégica, centrada en la disuasión y en la prevención.

Fuente: CISEN, 2014.

De conformidad con el documento rector del desarrollo vigente, la realidad de México impone identificar, dimensionar y jerarquizar los efectos de los diversos factores internos y externos que, por su dinamismo, tienen el potencial para constituirse en una amenaza o riesgo para la seguridad nacional. Esto, con la finalidad de diseñar las estrategias que per-

mitan prevenirlos, o bien, plantear los mecanismos de coordinación de acciones y medidas que neutralicen o minimicen sus efectos de manera oportuna y eficaz. Para lo cual, se requiere fortalecer las capacidades en temas de generación, difusión oportuna y explotación de inteligencia, que permita la toma de decisiones. (Poder Ejecutivo, 2013: 31)
Asimismo, el carácter estratégico de dicha inteligencia viene dado por el entorno de incertibumbre que domina el escenario nacional, regional e internacional: (Lemozy, 2002: 431)

> El conocimiento de creciente volatilidad en el que deben tomar sus decisiones los políticos y funcionarios gubernamentales, saca a la luz una inquietante paradoja que deberemos esmerarnos por resolver. cuanto más impredecibles se vuelvan las circunstancias, más urgente será la necesidad de lograr conocimiento válido que facilite el planeamiento estratégico nacional.

De donde, la doctrina de inteligencia mexicana en boga, define a la inteligencia estratégica como el: (Poder Ejecutivo, 2014: 44)

> Conocimiento sistematizado y jerarquizado que tiene como propósito fundamental suministrar un marco de referencia evaluativo y prospectivo para la toma de decisiones orientadas a la atención integral de vulnerabilidades, riesgos y amenazas mediante la consideración del vínculo entre seguridad, defensa y desarrollo en sus tres vertientes: humana, político-militar y económico-ambiental. Ello, con el fin de anticiparse a los hechos, bien para administrar el cambio, adaptarse a él y prevenir o mitigar sus efectos oportunamente o, en su caso, atender sus consecuencias.

Sin embargo, para Jorge Enrique Tello Peón, ex Director del CISEN, una de las debilidades que se presentan en México es que: (CISEN, 2009: 42)

> <...> aún existe una gran confusión en los altos niveles; no distinguen entre lo estratégico, lo táctico y lo operativo <...>

No se puede cerrar esta primera parte, sin dejar de reconocer que, en orden a garantizar la inteligencia estratégica, cobra especial relevancia el humint o masa crítica humana al servicio de los objetivos e intereses nacionales, especialmente los analistas; por lo que se recomienda: (Estévez, 2005: 7 y 24, respectivamente)

- Optimizar la formación y capacitación del personal, priorizando las capacidades de análisis.

- La priorización de la función de análisis va de la mano de establecer sólidos mecanismos de intercambio de información. Es aquí donde el concepto de sistema resulta primordial.

A lo que se suma el activo del liderazgo, ya que se reconoce la paternidad del CISEN en tres ex Directores Generales: Jorge Carrillo Olea, Jorge Enrique Tello Peón y Alejandro Alegre Rabiela, a los que se suma una mujer, Cibeles Marín (Ver; CISEN, 2009 y Carrillo Olea, 2011).

2.- Marco normativo de la inteligencia e instrumentos estratégicos en México

Tradicionalmente, se reconoce que todas las instancias del Sistema de Seguridad Nacional generan información y producen inteligencia, pero que su integración bajo la perspectiva de inteligencia estratégica se encuentra bajo la conducción del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). La función de integración de inteligencia estratégica tiene como propósito brindar sustento a la toma de decisiones políticas fundamentales del Presidente de la República, sobre riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, previa consideración del Consejo de Seguridad Nacional (Poder Ejecutivo de la Federación, 2009: inciso 1.6.2.3.).
No obstante este reconocimiento, hace quince años el entonces director general del CISEN alertaba así sobre la necesidad de contar con un marco legal en el ámbito de la inteligencia para la seguridad nacional: (Alegre Rabiela, 2000: 1-5)

> En mi opinión, la situación actual por la que atraviesa nuestro país demanda de una ley que ajuste las bases jurídicas, orgánicas y funcionales que enmarcan las estructuras institucionales y los procesos de producción de inteligencia para la seguridad nacional. Sobresalen, en este sentido, los siguientes aspectos:
>
> A) Establecer un sistema de inteligencia para la seguridad nacional que posibilite proveer de la necesaria información que requiere el Estado mexicano en materia de seguridad nacional. Este sistema buscaría integrar la inteligencia que se genera en organismos de la administración pública federal, de las entidades federativas y del distrito federal. La pieza central del sistema sería un organismo del Poder Ejecutivo Federal al cual se responsabilizaría de la dirección, coordinación y control del mismo.
> D) Las relaciones laborales entre el organismo responsable de la seguridad nacional y el personal que desempeña labores de inteligencia debieran estar regidas por un estatuto de servicio civil de carrera. La conjunción de apego

> a los principios fundamentales de la doctrina de inteligencia y de excelencia en el desempeño profesional, prevalecerían como criterios fundamentales de evaluación para la permanencia y ascenso.

Llamamiento que encuentra eco sólo a medias, puesto que en México no existe una Ley de Inteligencia Nacional; en rigor, es la Ley de Seguridad Nacional (Cámara de Diputados, 2005) el ordenamiento jurídico que rige las actuaciones del CISEN (Capítulo II), establece las bases del Estatuto del Personal del Centro (Capítulo III), fija las modalidades de Coordinación para la Seguridad Nacional (Capítulo IV), y vela por la preservar la información en la materia, restringiendo el acceso público a la misma (Capítulo V).
En su primer artículo se fija como objeto:

> <...> establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia

En virtud del artículo tercero:

> <...> por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:
> I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
> II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
> III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
> IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
> V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
> VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la seguridad nacional, se establece el Consejo de Seguridad Nacional, a la sazón, instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia (Artículo 13), e integrado por (Artículo 12):

I. El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;
II. El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo;
III. El Secretario de la Defensa Nacional;
IV. El Secretario de Marina;
V. El Secretario de Seguridad Pública;
VI. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
VII. El Secretario de la Función Pública;
VIII. El Secretario de Relaciones Exteriores;
IX. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
X. El Procurador General de la República, y
XI. El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Se trata de la comunidad de inteligencia, a la que se suman aquellas dependencias y unidades de la Administración Pública Federal que cuentan con atribuciones para generar información de inteligencia. Adicionalmente, en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, existen diversos mecanismos que permiten articular las tareas asignadas a cada instancia y que tienen el propósito de fomentar la cooperación interinstitucional (CISEN, 2015 b).
El titular del Poder Ejecutivo Federal preside el Consejo de Seguridad Nacional, porque la fracción VI del Artículo 89 constitucional, obliga al Presidente de la República a preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, es decir, la Ley de Seguridad Nacional (Cámara de Diputados, 2015).
El Programa sectorial de Seguridad Nacional vigente denomina Sistema de Seguridad Nacional tanto a la comunidad de seguridad y defensa nacionales, como a la de inteligencia, a saber: (Poder Ejecutivo de la Federación, 2014: 9)

> En el Sistema de Seguridad Nacional convergen todas las instituciones que forman parte de la comunidad de seguridad y defensa del país, al igual que todos los sistemas de información e inteligencia especializada de los que dispone el Estado mexicano. Ninguno de sus componentes es más relevante que otro, pues todos se ocupan de tareas de manera interrelacionada bajo el liderazgo del Presidente de la República <...>

Dicho documento programático contempla también, como objetivo, desarrollar un Siste-

ma Nacional de Inteligencia, al que concibe como el conjunto interconectado de dependencias o entidades federales, unidades de información o inteligencia, que vincula los procesos e instrumentos que satisfacen la función de generar inteligencia necesaria para que el Sistema de Seguridad Nacional cumpla con su misión (Ibidem).
Poco antes, en 2011, quien fuera su primer director general, reflexiona de manera crítica sobre el marco legal que da vida al CISEN: (Carrillo Olea, 2011: 144 y 145)

> <...> el presidente Salinas expidió un decreto para establecer el Cisen como un órgano administrativo desconcentrado. El proyecto ya había sido trabajado durante mucho tiempo <...> la culminación fue sencilla porque se disponía de una valiosísima base de recursos humanos <...> el Cisen no adquirió el rango de organismo descentralizado como hubiera sido pertinente <...>
> En tal contexto la creación del Centro se produjo por medio de una simple reforma al reglamento interno de la Secretaría (de Gobernación) así que sus funciones resultaron difusas y enmascaradoras <...> y al mismo tiempo carecían de sustento en una defensa política. Tales anomalías, vigentes hasta hoy, deberían corregirse, ya que han generado muchos problemas de gestión. El Cisen merece y demanda ser un órgano descentralizado con su propia y muy buena ley orgánica.

Y es que el CISEN nace a partir de la reforma del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (Ministerio del Interior de México) expedido el 13 de febrero de 1989 por el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994): (CISEN, 2009: 111-113)

> Artículo 1. La Secretaría de Gobernación es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal a la que corresponde vigilar en la esfera administrativa el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país... coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional y Protección Civil, así como la información relativa al orden político y social que afecte o se origine en las dependencias del Ejecutivo Federal < ... .>
> Artículo 27. Para la más eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos, la Secretaría contará con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, que será un órgano administrativo desconcentrado en los términos del presente capítulo, y que le estará jerárquicamente subordinado, con funciones específicas para resolver sobre las materias que se le señalan y en el ámbito territorial que se determina.

Artículo 28. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional estará a cargo de un director general y tendrá las siguientes atribuciones:

I. Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país;
II. Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior; determinar su sentencia, valor, significado e interpretación específica, y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes;
III. Realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relaciones con sus atribuciones;
IV. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional; y
V. Las demás atribuciones que le confieran otras disposiciones legales o reglamentarias

Efectivamente, en su propio sitio web, se puede leer que: CISEN (2015, a)

> El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) se creó el 13 de febrero de 1989 con el propósito de dotar al Estado Mexicano de un órgano de inteligencia civil más acorde a las transformaciones políticas y sociales que experimentaba el país en aquél entonces y apto para hacer frente a los desafíos que planteaba el fin de la Guerra Fría.
>
> El CISEN ha desarrollado un sistema de inteligencia civil orientado a alertar sobre riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional y ha formado a un experimentado cuerpo de profesionales de la inteligencia al servicio de la Nación. A lo largo de su existencia, ha sido testigo de la transición hacia un sistema político cada vez más plural, de la revolución en el campo de las comunicaciones y las tecnologías de la información y de la configuración de un complejo entorno internacional que plantea nuevos retos a la seguridad del país.

La Ley de Seguridad Nacional reconoce la naturaleza del CISEN como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría (Artículo 18), con las siguientes atribuciones (Artículo 19):

I. Operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho;
II. Procesar la información que generen sus operaciones, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las

conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país;

III. Preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional;

IV. Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos

V. Proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho;

VI. Establecer cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en estricto apego a sus respectivos ámbitos de competencia con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

VII. Proponer al Consejo el establecimiento de sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales

VIII. Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de Seguridad Nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea;

IX. Operar la tecnología de comunicaciones especializadas, en cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas o en apoyo de las instancias de gobierno que le solicite el Consejo;

X. Prestar auxilio técnico a cualquiera de las instancias de gobierno representadas en el Consejo, conforme a los acuerdos que se adopten en su seno, y

XI. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el Consejo o el Secretario Ejecutivo.

En lo que respecta al personal que se desempeña en el Centro, a fines de 2006 se expide el Estatuto Laboral del CISEN con el objeto de: (Cámara de Diputados, 2006, Artículo 1º):

> <...> establecer los mecanismos y las reglas para la selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción, estímulos, baja, y control de

> confiabilidad de los servidores públicos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, a través de un Sistema de Profesionalización.

Aunque, ex ante, la Ley de Seguridad Nacional destina el tercer capítulo al Estatuto del Personal del Centro, a partir del reconocimiento de que: (Cámara de Diputados, 2005, Artículo 21)

> Todas las funciones que desempeñen los servidores públicos del Centro, serán consideradas de confianza y están obligados a mantener reserva de la información y de los asuntos a los que tengan acceso, por la naturaleza de sus funciones. Sólo podrán rendir testimonio por escrito.

Confidencialidad que está consagrada en los Artículos 8 y 26 del Estatuto Laboral del CISEN (en lo sucesivo, se citará como Estatuto), en los siguientes términos: (Cámara de Diputados, 2006)

Queda prohibido a todo servidor público del Centro:

> I. Difundir o divulgar la información a la cual tenga o haya tenido acceso con motivo de su cargo o comisión, en términos de la Ley;
>
> Entre los requisitos para ingresar al Centro, se incluye el de:
>
> VI. Comprometerse a la guarda y secreto de la información que conozca con motivo de su cargo, puesto o comisión,

Tratándose de los principios que rigen sus actuaciones, los mismos se encuentran plasmados en el Artículo 5 del propio Estatuto, y son: legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, responsabilidad, confidencialidad, lealtad, transparencia, coordinación y cooperación, así como respeto a las garantías constitucionales y los derechos fundamentales de protección a la persona humana.

Si bien para todos los efectos legales, el personal del Centro es, en términos del Artículo 3 de dicho ordenamiento jurídico, considerado trabajador de confianza, se le reconoce al servidor público del Centro el debido proceso, ya que en virtud del artículo 90 del mismo instrumento jurídico, el mismo tiene derecho de audiencia, a presentar pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

Entre los aspectos contemplados por el Estatuto, caben señalar, entre otros: los mecanismos de ingreso (Capítulo III); el sistema de profesionalización del Centro (Capítulo IV) con el objeto de promover la formación, profesionalización y especialización de sus servidores públicos, incluyendo reglas para las promociones (sección cuarta), concursos (sección quinta), evaluaciones y control de confianza (sección sexta); la formación integral (Capítulo V), de la que destaca la capacitación con los objetivos de (a) desarrollar, complementar, especializar y perfeccionar los conocimientos, aptitudes y habilidades necesarias para el

eficiente desempeño de los servidores públicos del Centro en sus puestos, (b) preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y (c) certificar a los servidores públicos de carrera en las capacidades profesionales adquiridas; y la evaluación del desempeño (Capítulo VI).

En tanto que, para la formación y especialización del personal del CISEN, por Acuerdo de 2009, se crea la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (ESISEN), en cuyos considerandos destaca: (Cámara de Diputados, 2009)

> Que con el fin de elevar las capacidades técnicas del Estado mexicano para preservar la seguridad nacional, es necesario contar con una institución educativa que garantice la formación de cuadros profesionales y especializados en las materias de inteligencia civil para la seguridad nacional y cualquier otra necesaria para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.

En virtud de su Artículo 7, le corresponde la atención de los siguientes asuntos:

I. Formar cuadros en materia de inteligencia y seguridad nacional para el Estado mexicano;
II. Generar y sistematizar el conocimiento del más alto nivel en materia de inteligencia y seguridad nacional;
III. Integrar y fortalecer la Biblioteca interna y el Centro de Documentación en materia de inteligencia y seguridad nacional, y
IV. Intercambiar experiencias e información con educandos, maestros y cualquier institución nacional o internacional, siempre y cuando no sea información materia de reserva.

En cuanto a sus objetivos, cabe señalar, entre otros: (CISEN, 2015 c)

- Fortalecer los programas de capacitación y formación para el personal de nuevo ingreso y para la plantilla permanente del CISEN.
- Introducir nuevos programas de estudios en inteligencia y seguridad nacional.
- Extender los programas de formación a otros servidores públicos del Estado Mexicano.
- Contribuir a la sistematización y generación de conocimiento en materias de inteligencia y Seguridad Nacional.
- Promover los estudios, la reflexión y la cultura sobre temas de inteligencia y seguridad nacional.

Con ese propósito, la ESISEN lanza la denominada colección de Lecturas Básicas de Inteligencia, a partir de la selección de materiales y lecturas relevantes en dichos tópicos; misma que es de circulación restringida y se publica sin afanes de lucro. Desde su primer número, cuenta con número de certificado de reserva de derechos al uso exclusivo otorgado por el Instituto Nacional de Derechos de Autor y, desde su número 7, con ISSN (2007-1159).

Relación de números publicados en la Colección Lecturas Básicas de Inteligencia

Título	Fecha de Edición	Tiraje
1. Inteligencia y Seguridad Nacional	Noviembre de 2010	1000 ejemplares
2. Análisis de Inteligencia	Octubre de 2009	1000 ejemplares
3. Frontera Sur de México	Febrero de 2010	1000 ejemplares
4. Contrainteligencia	Marzo de 2010	1000 ejemplares
5. Derecho de la Seguridad Nacional	Octubre de 2010	1000 ejemplares
6. Tecnología para los Servicios de Inteligencia	Noviembre de 2010	1000 ejemplares
7. Agendas Internacionales de Riesgo	Junio de 2011	1000 ejemplares
8. Servicios de Inteligencia en el Orden Mundial	Noviembre de 2011	1000 ejemplares
9. Inteligencia de Fuentes Abiertas	Octubre de 2012	1000 ejemplares
10. Armas de Destrucción en Masa y Seguridad Nacional	Octubre de 2012	1000 ejemplares

Fuente: Elaboración propia, con base en las publicaciones a las que se tuvo acceso; aunque el Informante Clave 5 (2015) asegura que se publicaron dos números más y que, por ende, los ejemplares 11 y 12 ya están en circulación en la comunidad de inteligencia mexicana.

Más allá de no contar con un marco normativo ad hoc a la delicada responsabilidad que le compete, para un ex directivo del CISEN el balance no deja de ser positivo: (Carrillo Olea, 2011: 145)

> <...> Consolidamos la cooperación internacional y logramos una escala de salarios y prestaciones de excelencia. Todas estas circunstancias hicieron del CISEN un lugar de trabajo interesante desde cualquier punto de vista, lo que permitió el reclutamiento de personas procedentes de los centros académicos de mayor prestigio. Fue una gran satisfacción ver en la tabla de especialidades, cómo abundaban aplastantemente los licenciados, maestros y hasta doctores. Gente joven, entusiasta, comprometida <...>

3.- Situación que guardan la inteligencia e instrumentos estratégicos en México

Una vez sometidos a revisión cómo se concibe a la inteligencia estratégica en México, su marco normativo y herramientas, conviene dar cuenta de la realidad imperante, con el objeto de determinar si la misma se ajusta a la legalidad o, por el contrario, se verifica una tensión entre ambas.

Así, en primer término, destacan las memorias del primer director general del CISEN, quien pone de relieve que: (Carrillo Olea, 2011: 146)

> <...> el CISEN es una institución del sistema mexicano que fue concebido y creado para servirle en el más elevado de los planos. Debe contar con las más intachables calificaciones en eficiencia y probidad, así como con la más amplia confianza del presidente de la República. Darle un uso de menor dimensión es reducirlo a un instrumento al servicio del gobierno que abandona sus misiones estratégicas en la custodia de la nación.

De donde, cabe preguntarse si en México existe, verdaderamente, un sistema de inteligencia a nivel estratégico; a lo que un ex funcionario del CISEN, responde: (Informante Clave 1, 2015)

> El sistema de inteligencia estratégico está inacabado. En su momento se pretendía que el CISEN se encargara de esta función, pero las urgencias del día con día, la naturaleza de las peticiones que se le hacían, lo fueron separando de esa perspectiva. No logró superar sus funciones tradicionales de vigilancia política y eso hace difícil establecer criterios homogéneos de interés de Estado, más allá de las visiones interesadas del poder en turno. Se ha intentado articular la visión estratégica de inteligencia a partir de la creación de un centro de fusión, pero su peso específico está aún en proceso de institucionalización, enfrenta el reto de constituirse en tal y no terminar absorbido por las propias dinámicas de poder del CISEN, al que sigue estrechamente vinculado.

Apreciación que coincide con la de un ex analista de inteligencia al más alto nivel de conducción política, quien opina lo que sigue: (Informante Clave 2, 2015)

> <...> hay esfuerzos aislados para desarrollar el sistema de inteligencia estratégica, que por la dispersión no termina de consolidarse. A nivel directivo considero que no les interesa o no han visto el valor de un sistema de este tipo, más que en

> el discurso, por eso tampoco han avanzado, y porque no entienden mucho, además de mantenerse cerrados con un enfoque introspectivo. Ayer inauguraron el foro de Unidades de Análisis de Información, encabezadas por la Procuraduría General de la Repúblcia (PGR), con miras a que en cada entidad federativa haya una unidad de ese tipo. Por lo que he visto en Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas, Chihuahua y Michoacán, no es tan sencillo integrar una unidad profesional de este tipo.. En síntesis, discursivamente existe la idea, conceptualmente no tienen ni idea, y operacionalmente cada quien hace lo que puede y necesita.

En lo que repecta a la coordinación y articulación de sus componentes, aquél considera que: (Informante Clave 1, 2015)

> <...> la articulación efectiva entre sus partes está aún en proceso.

Estas apreciaciones guardan correspondencia con la construcción del Sistema Nacional de Inteligencia (SNI) como uno de los propósitos de alcance estratégico de la actual gestión encabezada por el Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), puesto que: (Poder Ejecutivo, 2014 a: 11)

> Sólo al contar con productos de inteligencia con un alcance estratégico adecuado, se estará en condiciones de poder anticipar el impacto de aquellas tendencias que pueden vulnerar la Seguridad Nacional y el desempeño de las instituciones que ejercen funciones públicas en este ámbito. En este sentido, la generación de inteligencia cobra relevancia en el marco de un modelo de Seguridad Nacional en el que las acciones de todos sus integrantes serán sometidas a un ciclo de evaluación permanente. Para alcanzar este objetivo, esta Administración establecerá un Sistema Nacional de Inteligencia. Su propósito será generar productos de inteligencia con un alcance estratégico y multidimensional para sustentar la toma de decisiones del Ejecutivo Federal en materia de Seguridad Nacional. En su carácter de componente central del Sistema de Seguridad Nacional, el nuevo Sistema Nacional de Inteligencia permitirá integrar las inteligencias especializadas de la Administración Pública Federal, incluyendo la generada por la Procuraduría General de la República, la Policía Federal, las Fuerzas Armadas y el órgano de inteligencia civil del Estado mexicano.

Del objetivo específico 1.2. del Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, se deprende la ausencia de un sistema de inteligencia en la dimensión estratégica, ante la necesidad de: (Ibidem: 27)

> <...> articular la información y las inteligencias especializadas del Estado mexicano mediante el establecimiento y operación del Sistema Nacional de Inteligencia, a fin de potenciar la generación de inteligencia estratégica para la Seguridad Nacional. El Modelo de Seguridad Nacional propuesto en este Programa tiene como fundamento la generación de inteligencia estratégica. El establecimiento de un Sistema Nacional de Inteligencia funcional es un componente central del proceso de consolidación de la política de Seguridad Nacional del Estado mexicano. Su adecuado desarrollo demanda la definición de una Doctrina Nacional de Inteligencia y el establecimiento de Unidades de Información e Inteligencia dentro de las distintas dependencias que forman parte de la Administración Pública Federal. Estrategia 1.2.1. Establecer el Sistema Nacional de Inteligencia por medio del desarrollo de mecanismos que permitan su integración y operación como parte del Sistema de Seguridad Nacional

Incluso, en su primera rendición de cuentas a la nación, el Presidente de la República informa que, durante 2013, el Ejecutivo Federal lleva a cabo incipientes acciones de fusión de inteligencia a través de esquemas de coordinación, principalmente en lo relacionado con el fenómeno de la delincuencia organizada; entendiéndose por fusión el proceso de trabajo interinstitucional consistente en el intercambio de datos y su análisis para generar inteligencia sobre antagonismos a la seguridad nacional, a través de un esquema formalmente articulado de colaboración.(Poder Ejecutivo de la Federación, 2013 b: 45).

La opinión de los ex funcionarios de inteligencia también se encuentra avalada por el segundo Informe de Gobierno, en el que se reconoce el inicio de trabajos de diagnóstico para estructurar el anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Inteligencia (SNI), a fin de institucionalizarlo como el componente central del Sistema de Seguridad Nacional, para producir la inteligencia estratégica, táctica y operativa para la toma de decisiones y la coordinación de acciones en materia de seguridad nacional. El diseño del proyecto de Ley del SNI persigue sentar las bases para la fusión de las inteligencias especializadas e información estratégica, a los efectos de atender de manera integral y oportuna los riesgos y amenazas a la seguridad nacional (Poder Ejecutivo de la Federación, 2014 b: 58-59).

En cuanto a la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional (ESISEN), un ex director general adjunto, apunta que: (Informante Clave 1, 2015)

> Fue un inicio que, como tal, tiene puntos rescatables y otros a mejorar. Rescato el propósito de instituir un órgano permanente de profesionalización de las funciones de inteligencia civil. Creo que las limitaciones que tuvo fueron restringirse un poco a cuestiones remediales que quizás podrían subsanarse

con procesos de reclutamiento mejor afinados y focalizados, para permitir que la Escuela de Inteligencia se concentre en proporcionar programas de formación especializada más específicos, integrados y de más impacto en la función sustantiva de la institución.

Por su parte, un ex directivo del ESISEN, puntualiza que: (Informante Clave 3, 2015)

> La escuela no es una academia típica en el sentido de estar abierta al público. Es básicamente la instancia educativa para preparar, profesionalizar y actualizar a los cuadros del Centro. El tipo de preparación que requiere dicho personal no se puede conseguir en cualquier lugar y esto fue lo que, precisamente, obligó al Centro a organizar sus propios cursos.
>
> A lo largo del año se ofrecen diversos cursos de diferente duración, tanto en el campo operativo como en el teórico. Tratándose de esta segunda vertiente, se diseñan e imparten cursos sobre Inteligencia, Análisis, Pensamiento Crítico y Seguridad Nacional, entre otros.
>
> Adicionalmente, algunos cursos que organiza la Escuela son en respuesta a solicitud expresa de alguna Secretaría que integra el Consejo de Seguridad Nacional, por lo que de vez en cuando hay cursos a los que asiste personal de esas dependencias.
>
> Lo último que estaba en puerta era la propuesta de una Maestría del corte del Colegio de la Defensa Nacional de la Secretaría de la Defensa Nacional y del Centro de Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina, donde los estudiantes serían de nivel ejecutivo, invitados por el Centro y propuestos por sus respectivas dependencias.

También, un agente con aquilata experiencia como analista, advierte que: (Informante Clave 2, 2015)

La Escuela de Inteligencia del CISEN sigue con un enfoque interno.

Es decir, más allá de su plasmación normativa, el CISEN, concebido como órgano responsable de dotar al Presidente de la República de inteligencia estratégica para el proceso de toma de decisiones, presenta tanto debilidades como fortalezas, que es conveniente analizar.

3.1- Debilidades

Tal como se pone de relieve en párrafos anteriores, la primera debilidad reside en la ausencia de un SNI bajo la dirección del CISEN; antes bien, como lo reconocen ex funcionarios y los documentos oficiales del actual titular del Poder Ejecutivo Federal, el escenario de

inteligencia estratégica en México se caracteriza por la falta de articulación de sus componentes, que lo acerca más a la dispersión.
Incluso, los primeros pasos para la creación de centros de fusión de inteligencia en el país, como parte de la estrategia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa para enfrentar el crimen organizado, se realizan con el apoyo de agencias de Estados Unidos, tal como lo reconoce el entonces Director General del CISEN, Guillermo Valdés Castellanos (Barrios, 2015).
A lo que se suma un déficit de cultura de inteligencia que, en palabras de Jorge Enrique Tello Peón, se traduce en "embrionaria": (CISEN, 2009: 42)

> Al hablar de cultura de inteligencia, debemos reconocer que todavía tenemos muchísimo que avanzar. Creo que la cultura se puede definir, básicamente, como un conjunto de referencias compartidas por una sociedad en un momento determinado. Promover una cultura moderna de inteligencia significa romper con clichés y prejuicios que inician en los medios de comunicación y que tienden a agravarse con las necesidades, las urgencias y los miedos, sobretodo cuando se asocian con los temas de seguridad pública. Necesitamos inteligencia, y es necesario decirlo abiertamente y sustentarlo. Sin embargo, lo cierto es que la mayor parte de la gente no sabe de lo que estamos hablando, desde los altos niveles del gobierno y de la iniciativa privada hasta los más modestos puestos en la administración pública federal. Nuestra cultura de inteligencia, como sociedad, es aún embrionaria.

Si, por un lado, el CISEN -a lo largo de su corta historia- logra atraer a jóvenes universitarios; por otro, no se muestra capaz de retener al personal más valioso, puesto que la fuga de talentos es una constante, ya sea por renuncia del personal o por la separación lisa y llana (bajo la figura jurídica de pérdida de confianza) por decisión del Director General en turno (Informantes Clave 1, 2 y 3, 2015)

Otro asunto crítico descansa en la crisis de liderazgo, al no reunir sus titulares la formación, los conocimientos ni el perfil idóneo para el desempeño de su encargo. Se trata de una preocupación que no escapa a su primer Director General, Jorge Carrillo Olea: (CISEN, 2009: 35)

> Espero que el CISEN se mantenga en buenas manos. Ha tenido buenos y malos directores, como todas las instituciones. Es importante que el perfil de los directores corresponda al perfil del Centro y que exista continuidad institucional <...> También es fundamental que los presidentes conozcan y reconozcan la importancia y la valía de la institución, que le den parte de su

personalidad, y con ello el reconocimiento de su valor y de su contribución para los mejores intereses de México.

Para Jorge Torres (2009: 21), resulta claro que:

> La decadencia que experimenta el Cisen desde 2000 se puede explicar sólo a partir de la debilidad política y el desconocimiento de los asuntos de inteligencia de los hombres que encabezaron las áreas de poder con influencia en el Centro. Es decir, los secretarios de Gobernación y los directores del organismo.

Pero, probablemente su principal debilidad sea su uso como instrumento de la política-partidista en lugar de responder a los intereses superiores del Estado y de atender a los riesgos y amenazas a la seguridad nacional. De ahí que el mismo autor trate de demostrar, mediante investigaciones, que: (Ibidem: 12 y 19)

> <...> sin dejar de lado las operaciones de espionaje político. Cientos de funcionarios y políticos oficialistas y de oposición fueron víctimas de agentes y analistas del Cisen, que procesaron expedientes con información pública y privada, destinados a la operación política de presidentes y secretarios de Gobernación.
>
> Sus estructuras han sido utilizadas por los gobiernos de extracción priísta y panista para atender agendas particulares, dejando de lado la agenda de seguridad nacional <...>

Paradójicamente, con el arribo del primer gobierno de alternancia en el año 2000, se hace tabla rasa de aquellos aspectos positivos del CISEN, tal como el activo invaluable de agentes con aquilatada experiencia; lo que, siguiendo a Jorge Torres (2009: 13 y 24, respectivamente), se explica por la designación de Eduardo Mediana-Mora Icaza como su Director General: Medina-Mora desmanteló el sistema de inteligencia construido con 11 años antes y, paradójicamente, lo convirtió en un simple aparato de espionaje político sin sustancia. El legado del funcionario fue un organismo a la deriva moral, envuelto en pleitos burocráticos y fiascos operativos.

> <...> Promovió ascensos en función de cotos de poder y no del esfuerzo personal de los funcionarios, y realizó contrataciones basadas en recomendaciones personales, lo que provocó que la moral de agentes y analistas decayera considerablemente

Figura controvertida, además de Director General del CISEN (2000-2005), funge como

Secretario de Seguridad Pública Federal (2005-2006) y Procurador General de la República (2006-2009), durante el sexenio encabezado por Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012); para posteriormente desempeñarse como embajador de México ante el Reino Unido de la Gran Bretaña y Estados Unidos. Acaba de ser designado como Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por un periodo de 15 años, no obstante el rechazo de reconocidas personalidades y el petitorio de más de 50.000 firmas entregado al Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), quien propuso su candidatura ante el Senado.
Su sucesor, Guillermo Valdés Castellanos (2007-2011), no se queda atrás, al contribuir a generar un clima laboral enrarecido en el CISEN, dado que durante su gestión: (Barrios, 2015)

> <...> incrustó en áreas importantes de toma de decisiones a personas que carecían de experiencia profesional y laboral en el ramo, generando enconos con las estructuras interna y externa del propio CISEN

En síntesis, de 2000 a 2012, siguiendo la misma fuente (Ibidem):

> A pesar de que el Partido Acción Nacional (PAN) y sus administraciones presidenciales fueron las principales promotoras del denominado Servicio Civil de Carrera o Servicio Profesional, al interior del CISEN esto no fue respetado y por el contrario, personas con vasta trayectoria profesional en el ramo fueron desechadas, so pretexto de no cumplir con los nuevos requerimientos institucionales, que en muchas ocasiones se resumió a tener título de alguna universidad privada <...>

De hecho, hoy en día algunos funcionarios de la Administración Pública Federal se han visto limitados para poder hacer cambios estructurales en algunas áreas, producto del Servicio Profesional porque el sexenio de Calderón, dejó a muchos militantes del PAN bien afianzados con sus bases del servicio profesional.

3.2- Fortalezas

No obstante estos retrocesos que dan al traste con la carrera administrativa y la profesionalización de la función pública, el CISEN puede jactarse de haber consolidado un conjunto fortalezas a lo largo de su corta existencia.
Así, varios ex Directores Generales, destacan los principios de identidad y espíritu de cuerpo entre sus integrantes; se trata de un intangible que, para Alejando Alegre Rabiela se traduce en sentido de pertenencia: (CISEN, 2009: 55)

> <...> Quienes hemos pasado por el Centro no podemos dejar de sentirnos

> pertenecientes a la institución y a la comunidad de inteligencia; este sentido de pertenencia no lo veo en otras instituciones. Es un gran compromiso con el país. Quienes pertenecen a esta comunidad saben perfectamente que su quehacer diario contribuye a que este país pueda desarrollarse mejor, a que se mantenga la estabilidad, y a que podamos ver hacia el futuro. Eso nos hace distintos.

Jorge Enrique Tello Peón, por su parte, coincide al afirmar que desde su génesis: (CISEN, 2009: 38)

> <...> se empezó a generar un sentido de pertenencia, una mística.

De la mano de dicha mísitica de servicio y de la profesionalización de sus cuadros, se profundiza y expande la relación y cooperación con comunidades de inteligencia de terceros países; fortaleza que Jorge Enrique Tello Peón interpreta así: (CISEN, 2009: 44 y 45)

> <...> En lo que logramos avanzar fue en construir una interlocución madura y respetuosa, lo que sí abrió un capítulo nuevo <...> poco a poco nos ganamos nuestro lugar en la comunidad internacional de inteligencia, una comunidad muy celosa. A esta relación internacional ayudó mucho que empezamos a desarrollar un servicio profesional en donde los que sabemos nos podemos reconocer entre pares: otro gran logro de México. Que el servicio de inteligencia mexicano se fuera consolidando como una respuesta de Estado fue otro activo invaluable para ir generando credibilidad y confianza en la comunidad internacional de inteligencia, desconfiada por naturaleza <...>

En la experiencia personal de quien suscribe, en calidad de instructor de analistas en el año 2011 -invitado por el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), no deja de ser una sorpresa positiva haber impartido clases a un grupo multi e interdisciplinario de analistas con formación universitaria de alto nivel.

La génesis y desarrollo de la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (ESISEN) constituye, asimismo, una fortaleza insoslayable; no obstante su corta existencia (2009 a la fecha), contribuye a la formación y especialización de cuadros del CISEN.

El balance de un ex directivo del ESISEN ratifica esta apreciación: (Informante Clave 5, 2015)

> Es un proyecto muy serio de profesionalización de los distintos cuadros que la institución requiere. Desde su creación se ha hecho un gran trabajo de

> consolidación, sobre todo considerando que el área de capacitación existe desde hace tiempo con una excelente biblioteca y suficientes recursos humanos. Este proceso no ha sido sencillo puesto que se han tenido que gestionar las inercias burocráticas con la generación y el mantenimiento del claustro de profesores. Además de los cambios propios en las administraciones. En resumen, es un buen proyecto que necesita seguir madurando, pero que va muy bien.

Tal vez, en el futuro, convenga estrechar relaciones con instituciones de educación superior y profesores universitarios a cargo de investigaciones sobre temas de seguridad nacional e inteligencia para evitar el "incesto académico" que suele caracterizar a instituciones de esa naturaleza. La experiencia del CISEN con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de fines de la década de los noventa del siglo XX y principios de la actual puede ser aleccionadora; basta recordar la publicación de la Revista de Administración Pública (RAP) número 101 del año 2000, titulada "Inteligencia en el nuevo siglo" como cristalización de dicha relación.

4.- Palabras Finales

Tratándose de la inteligencia estratégica, en última instancia la decisión es y será política. Ejemplo de ello es lo acaecido durante la Presidencia de Felipe Calderón Hinojosa (2009), para quien:

> <...> el tema de la guerra contra el narcotráfico se ha convertido en una obsesión <...>: "El crimen organizado busca el control territorial", advierte el mandatario; será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco, dice. No hay regreso; son ellos o nosotros.

Sin embargo, para un ex alto funcionario del CISEN esto sólo queda en el plano de lo discursivo y la retórica oficial, es decir, en la simulación o ficción. Precisamente, el principal motivo de su renuncia, a principios de 2012, descansa en lo que denomina "la ausencia de judicialización" de los expedientes del CISEN. Y es que, desde su posición privilegiada, logra acceso a información sensible con indicios de vínculos de gran número de presidentes municipales y gobernadores con el narcotráfico que, por decisión del entonces Presidente Calderón, no llega a los órganos de persecución del delito y, por ende, alimenta la impunidad de la clase política mexicana (Informante Clave 4, 2012).

Esto explica la conclusión a la que arriba Dror, a saber: (1994:30)

> Hasta donde me permite juzgar una vida dedicada al estudio de la práctica

> decisoria de alto nivel, histórica y comparativamente, tanto desde fuera como desde dentro, no ha habido progreso alguno en la esencia del procedimiento de decisión crítica, más allá de las variaciones debidas a las cualidades personales de unos pocos individuos de excepción

Por lo que el mismo tratadista recomienda, (Ibidem:31)

> <...> dedicar especial atención a la capacidad para tomar decisiones críticas que pudan influir en la dirección a seguir por la sociedad en el futuro

Para Jorge Enrique Tello Peón, se debería también: (CISEN, 2009: 47)

> <...> promover el desarrollo de una cultura de inteligencia a través de distintos órganos y del sistema educativo nacional. Es necesario desarrollar esa cultura de inteligencia a través de las estructuras del Gobierno Federal para reconocer que el Centro es el eje de un sistema nacional de inteligencia en el que tiene que participar todo el Gobierno Federal. Debemos recorrer los distintos peldaños hasta lograr que todos los ciudadanos sientan la comunidad nacional de inteligencia como suya <...>

Por su parte, Alejando Alegre Rabiela, hace hincapié en la necesaria vinculación o nexo con el tomador de decisión: (Ibidem: 52)

> Si hoy me preguntaran ¿qué pudieron haber hecho mejor?, yo creo que preguntarle a nuestro usuario o tomador de decisiones si nuestros productos le estaban siendo útiles; porque uno supone, como maquilador, que lo que produce es lo que necesita el tomador de decisiones. Sin embargo, nunca tuvimos un buen ejercicio de retroalimentación, ni con el titular del Ejecutivo Federal ni con el resto de las dependencias del Gabinete de Seguridad Nacional o con los gobiernos de los estados o de los municipios, o con otros poderes de la Unión. No sabíamos si lo que estábamos produciendo les resultaba realmente útil, si les era suficiente o si les hacía falta algo más.

De donde resulta clave cultivar una estrecha relación entre el Director General del CISEN y el Presidente de la República, en aras de generar confianza y recibir retroalimentación del usuario.

Finalmente, conviene insistir en la necesidad de contar con una comunidad de inteligencia

cuyos componentes se caractericen por el profesionalismo y la probidad en sus actuaciones y que respondan a los objetivos e intereses nacionales, al margen de los vaivenes de la política partidista.

5. Bibliografía

Alegre Rabiela, Alejandro (2000), Hacia una Ley de inteligencia para la Seguridad Nacional; en, Revista de Administración Pública (RAP) 101 - Inteligencia en el nuevo siglo, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, AC), México. Barrios G., Alexia (2015), Las graves confesiones de Guillermo Valdés, SDPnoticias.com, disponible en: <http://www.sdpnoticias.com/columnas/2013/11/27/las-graves-confesiones-de-guillermo-valdes>; consultado por última vez el 4 de julio de 2015.

Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús (2009), La guerra al crimen organizado (Extractos de la entrevista de Jorge Zepeda Patterson, Periódico El Universal, México, 27 de febrero de 2009); en, CASEDE, Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009, disponible en: <http://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2009/analisis_de_seguridad_1.pdf>; consultada por última vez el 4 de julio de 2015.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2009), Acuerdo por el que se crea la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (ESISEN), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2009, disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/pdfs/acuerdo_escuela_inteligencia.pdf>, consultado por última vez el 1º de julio de 2015.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2015), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, consultado por última vez el 3 de julio de 2015.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2006), Estatuto Laboral del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2006, disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/pdfs/marco_normativo/Estatuto_laboral_cisen.pdf>; consultado por última vez el 1º de julio de 2015.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2005), Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005 y última reforma el 26 de diciembre de 2005, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsn.htm>; consultada por última vez el 1º de julio de 2015.

Carrillo Olea, Jorge (2011), México en riesgo (Una visión personal sobre un Estado a la defensiva) Editorial Grijalbo, México.

Centro de Investigación y Seguridad Nacional (en adelante, CISEN) (2009), 20 de años de historia (Testimonios), México.

CISEN (2014) Amenazas y Riesgos, México; disponible en, <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>; consultado por última vez el 1º de julio de 2015.

CISEN (2015, a), Antecedentes, disponible en <http://www.cisen.gob.mx/cisenAntecedentes.html>; consultado por última vez el 3 de julio de 2015.

CISEN (2015, b), Comunidad de Inteligencia, disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/intComunidadInt.html>; consultado por última vez el 1º de julio de 2015.

CISEN (2015, c), ESISEN, disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/Esisen.html>; consultado por última vez el 1º de julio de 2015.

Díaz Fernández, Antonio M. (Director de la Obra) (2013), Diccionario LID INTELIGENCIA Y SEGURIDAD, LID Editorial Empresarial / Ministerio de la Presidencia, Gobierno de España, Madrid.

Dror, Yehezkel (1990), Enfrentando el futuro, Fondo de Cultura Económica, México.

Dror, Yehezkel (1994), La capacidad de gobernar (Informe al Club de Roma), Fondo de Cultura Económica, México.

Estévez, Eduardo E. (2005), La actividad de inteligencia en nuevos contextos normativos democráticos – adaptando la inteligencia realizada en el ámbito interior, disponible en: <http://fas.org/irp/world/argentina/actividad.pdf>; consultado por última vez el 1º de julio de 2015.

Estévez, Eduardo E. (1997), La reformulación de la inteligencia estratégica: Estado del Debate y Proyectos Legislativos, disponible en: <http://fas.org/irp/world/argentina/eduardo-97.htm>; consultado por última vez el 1º de julio de 2015.

Garduño Valero, Guillermo J.R. (2014), Inteligencia y Seguridad; en, ; en, Nauhcatzin T. Bravo Aguilar y José Guillermo García Murillo (Coordinadores), "Balance e impacto de las políticas públicas federales en materia de seguridad bajo la gestión de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)", Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, Universidad de Guadalajara.

Informante Clave 1 (2015), ex director general adjunto del CISEN, entrevistado el 25 de junio de 2015.

Informante Clave 2 (2015), ex agente de inteligencia de la Presidencia de la República y de la Unidad de Inteligencia Naval de la Secretaría de Marina (SEMAR), entrevistado el 26 de junio de 2015.

Informante Clave 3 (2015), ex directivo del ESISEN, entrevistado el 23 de junio de 2015.

Informante Clave 4 (2012), ex directivo del CISEN y ex dirigente del Partido Acción Nacional (PAN), entrevistado el 1º de julio de 2012.

Informante Clave 5 (2015), ex directivo del ESISEN y miembro del CASEDE, entrevistado el 3 de julio de 2015.

Lemozy, Susana C. (2002), El Proceso de la Investigación de Inteligencia como Ciencia Aplicada; en, Swenson, Russell G. and Lemozy Susana C. (Editors), Intelligence Professionalism in the Americas, Joint Military Intelligence College, Center for Strategic Intelligence Research, Washington, DC.

Paz, José Gabriel (2015), Inteligencia Estratégica en América Latina - Calidad y eficiencia en la gestión estatal; en Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), disponible en: <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2014/07/Inteligencia_Estategica_en_AL-Jose_Gabriel_Paz.pdf>; consultado por última vez el 1º de julio de 2015.

Poder Ejecutivo de la Federación (2009), Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012; disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009> consultado por última vez el 1º de diciembre de 2012.

Poder Ejecutivo de la Federación (2013 a), Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; disponible en: <http://pnd.gob.mx/>; consultado por última vez el 3 de julio de 2015.

Poder Ejecutivo de la Federación (2013 b), Primer Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, disponible

en: <http://www.presidencia.gob.mx/primerinforme/>; consultado por última vez el 3 de julio de 2015.

Poder Ejecutivo de la Federación (2014 a), Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018; disponible en: <http://cdn.presidencia.gob.mx/programa-para-la-seguridad-nacional.pdf>; consultado por última vez el 3 de julio de 2015.

Poder Ejecutivo de la Federación (2014 b), Segundo Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, disponible en: <http://8d5306c18b850ea7e0ac-65b9b7a2fa68b3c92f951010bb26a4de.r54.cf2.rackcdn.com/Segundo_Informe_escrito_completo.pdf >; consultado por última vez el 3 de julio de 2015.

Swenson, Russell G. and Lemozy Susana C. (Coordinadores) (2009), Democratización de la función de inteligencia (El nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica), National Defense Intelligence College, Washington, D.C.

Torres, Jorge, CISEN (Auge y decadencia del espionaje mexicano) (2009), Random House Mondadori SA de CV, Debate, México.

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las de su país o sus agencias.

Débil institucionalización y problemas en el diseño de políticas públicas: la inteligencia y su impacto en la seguridad en Guatemala

Pedro Trujillo Álvarez

RESUMEN

En sociedades que experimentan procesos de cambio o en regímenes en transición a la paz y la democracia desde dictaduras o conflictos prolongados (sociedades de postconflicto), se suelen promover reformas en determinadas organizaciones, especialmente en aquellas que tienen un trascendental impacto en la principal misión de todo Estado: proporcionar seguridad y justicia.

Entre ellas, suelen estar las que generan inteligencia o recopilan información. Sin embargo, no todas las propuestas ni los procesos de cambio acometen esta evolución teniendo en cuenta la necesidad de preservar la institucionalidad. El caso guatemalteco es un ejemplo. El cambio por el cambio o sencillamente la transformación de una organización en una estructural disfuncional, deja lagunas de importancia que siempre son ocupadas por determinados actores y terminan por generar un circulo vicioso que puede llegar a incidir negativamente en la seguridad del país.

1. INTRODUCCIÓN

El 29 de diciembre de 1996, se firmaron en Guatemala lo que coloquialmente se han denominado Acuerdos de Paz. Con ellos, se ponía fin a un conflicto interno y cruento que por más de tres décadas estuvo activo. Se cerraba "una dolorosa etapa de nuestra historia"[170] y se diseñaba un nuevo espacio de convivencia donde el diálogo, la democracia y otros valores universales deberían estar presentes en las relaciones sociales y políticas de esta nueva sociedad de postconflicto.

Uno de los Acuerdos[171], el de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC), aglutinaba las aspiraciones y pactos en relación con la Policía, el Ejército[172] y los Organismos de Inteligencia. Era necesario refundar la primera, modernizar el segundo y generar un nuevo espacio para la tercera. Años atrás, los tres habían estado tan unidos que muchas de las investigaciones que se realizaban para esclarecer ciertas actuaciones de gobierno, se perdían en alguna de esas tres direcciones o convergían en lo que se vino a denominar el "aparato del Estado", concepto difuso que no terminaba por señalar a nadie en concreto, pero que apuntaba hacia la Presidencia de la República como ente político supremo y que la mayor parte del tiempo estuvo ocupada por un militar que llegó al poder, normalmente, por medio de un golpe de Estado.

Había que cambiar ciertas organizaciones señaladas de haber realizado, en los años del conflicto, actividades poco acordes con su verdadera función o abusado de ella. Algunas, estaban llamadas a desaparecer definitivamente y otras destinadas a experimentar cambios o modificaciones en mayor o menor medida. El resultado de esa lucha de intereses provocó una ruptura de la institucionalidad, planificada o no, y no se llegó a contemplar ni evaluar el trascendental alcance de la externalidades negativas posteriores que generó:[173] incremento de la delincuencia y del crimen organizado, como más relevante. Es lo que se ha venido en denominar, racionalidad limitada.

Es decir, las consecuencias de los actos son ignoradas o mal interpretadas, ya sea por la falta de información o porque ésta es incorrecta, o porque la capacidad de previsión (poder de pensamiento) es insuficiente para dimensionar las consecuencias; el manejo en el cambio de los fines es inadecuado o inexistente; y, finalmente, las acciones potencialmente efectivas pueden ser desconocidas (insospechadas) o ignoradas. Podemos etiquetar estas desviaciones de la racionalidad, postulada en la vida económica y en la teoría de elección pública, como si habláramos de humanos con "ignorancia racional". (Simon, 1995:47).

En este trabajo se reflexiona sobre ese proceso y se evidencia como la extrema situación delincuencial que actualmente vive Guatemala se relaciona, resultado de los cambios indicados y entre otras causas, con la falta de institucionalidad de los organismos de inteligencia y de organizaciones afines de seguridad.

2. Estado e Inteligencia

El Estado nacional moderno se configura con una misión fundamental: edificar un espacio de seguridad y justicia para sus ciudadanos. Por ello, el único encargado del uso legal de la fuerza no es otro que el propio Estado, algo que también ocurre con la justicia y la defensa. En otras áreas, el Estado cede a la iniciativa privada (concesión o privatización) los recursos y las actividades que ésta gestiona mucho más eficientemente y que no genera otros problemas que los contractuales entre las partes que son resueltos a través de la aplicación de marcos normativos internos, compromisos internacionales adquiridos y un adecuado sistema de arbitraje y de justicia.

Sin embargo, la evolución política y social en muchos países de nuestro entorno, introdujo cambios significativos en estos compromisos o "pacto social", especialmente en la segunda mitad del pasado siglo XX. Los gobernantes de turno amparados en el ejercicio violento e ilegal de la fuerza a través de brutales dictaduras, dejaron claro que la seguridad se imponía a instancias del Estado y para proteger a éste (razón de Estado), mientras, la ciudadanía podría continuar desarrollando otras labores que no incidieran, de cualquier forma, en aquella. Mientras tanto, altas tasas de criminalidad y actuaciones gubernamentales con un descaro imposible de sospechar hace una década, hacen de algunos territorios espacios donde reina la impunidad y se impone el crimen organizado o la delincuencia más cruel y activa, algo que podría haber disminuido o desaparecido si se hubiese prestado atención a ciertos consejos ya antiguos: "… los hombres no ponen su afecto, por lo general, más que allá donde hay fuerza" (Tocqueville, 2005:111).

Podemos entender "…el Estado como un concepto central de la ciencia política que designa la forma de organización política por antonomasia, nacida en Europa en el siglo XVI y que ha sido adoptada posteriormente de manera universal" (Molina y Delgado, 1998:48). Teorizado por Maquiavelo, surge de la mano del concepto de soberanía y se establece como el constructo político-institucional, como la herramienta y el canal a través de los cuales se expresa la misma.

Max Weber propone una definición del Estado que apunta a poner en relación una estructura de poder legítima (la organización), una distribución del poder (el monopolio de la fuerza física), un conjunto de funciones (coerción), un campo de acción específico (el territorio) y una manera particular de construir este campo (el monopolio de la violencia). De esta manera, el autor (Weber, 1968) explicita lo siguiente:

> El Estado Moderno es una asociación obligatoria la cual organiza la dominación. Ha sido exitoso en buscar monopolizar el uso legítimo de la fuerza física como una herramienta de dominación en el territorio. A su fin, el Estado ha

> combinado los medios materiales de organización en las manos de sus líderes, y se ha expropiado toda la autonomía de los funcionarios de Estados quienes formalmente controlaban esos medios en sus propios derechos. El Estado ha tomado sus posiciones y ahora se mantiene en el sitio más alto.

Bajo todas estas relaciones, el poder del Estado puede subdividirse en fuerza pública y autoridad pública (Thomas Fleiner-Gerster, 1988). La primera, nos lleva a utilizar los medios de coerción física: el Estado tiene el monopolio de la fuerza. La segunda, reposa sobre la confianza que los órganos del Estado inspiran a los ciudadanos.

El uso de la fuerza por parte del Estado históricamente ha estado en entredicho. Ciertos gobiernos la han empleado de manera equivocada, concepto que entiende el propósito del uso de la fuerza para violentar los derechos de los ciudadanos del país o ponerlo al servicio exclusivo y preeminente de grupos de interés o de presión. Es por ello que muchos autores se han acercado al estudio del problema rechazando de plano esta forma de intervencionismo, alejada opuestamente del concepto que pretendemos expresar como visión ética y que se corresponde más con la afirmación de Robert Higg (2004:101):

> Cuando yo era joven y más ignorante de lo que soy ahora, creía que el gobierno (entendido convencionalmente como el monopolio del legítimo uso de la fuerza coercitiva en un determinado territorio) realiza una función esencial, la de proteger a los individuos de las agresiones de otros, ya sean estos compatriotas o extranjeros y que esta función no puede ser ejercida por ninguna otra institución de manera exitosa.

Más adelante, el mismo autor aporta datos precisos de la crítica a ese modelo de corte intervencionista: "Según las estadísticas recopiladas por R. J. Rummel, los gobiernos probablemente fueron causantes de la muerte de cerca de 170 millones de sus ciudadanos entre 1900 y 1987[174], y el número de muertes continuó aumentando durante los últimos quince años". Estos contrapuntos han hecho que actualmente hablar del poder coercitivo del Estado sea un tema poco actual e incluso tratable. En todo caso, alcanzar ese nivel necesario y suficiente de "tranquilidad" es un desafío y un reto que deben asumir las distintas administraciones. A través de la activación de los mecanismos necesarios las instituciones pertinentes deben de conformar la necesaria cobertura que permita realizar otro tipo de actividades productivas. Los ministerios de relaciones exteriores, defensa e interior o gobernación, junto con los servicios de inteligencia del Estado, constituyen los pilares sobre los que se debe de conformar la estructura que permita generar la percepción que se describe. Los tratados internacionales, los de seguridad y defensa, las medidas de confianza interinsti-

tucionales, los tratados de extradición y otros marcos similares, conforman ese abanico de posibilidades con las que cuenta un gobierno para generar el clima deseado.

> Cualquier Estado debe meditar sobre la necesidad de establecer la superioridad de información como un multiplicador de la fuerza de que dispone o de la potencialidad de generarla. El viejo adagio de que "quien tiene la información tiene el poder", sigue vigente, aunque haya admitido matizaciones y agregados. Es por ello que el Estado, para cumplir su principal misión, requiere de una organización que proporcione inteligencia a los decisores públicos. "Cuando el Estado renuncia como Estado a su capacidad para reprimir las amenazas, entonces pierde su razón de ser de un Estado" (Schirmer, 2001:1).

3. Institución e Institucionalidad

Diferentes maneras hay de abordar el tema de la institucionalidad. De forma amplia, hay quien habla del institucionalismo normativo, de la elección racional, institucionalismo histórico, empírico, internacional y social (Guy, 2003:37-39).
No se trata de entrar a debatir cuál de ellas, u otras que se puedan presentar, debe erigirse como conductora de la reflexión que se hace, sino más bien detectar espacios comunes que lleven a la definición o al entendimiento del concepto institución.[175] Sea cual sea la teoría o escuela en relación con la institucionalidad, aparecerán unas u otras características diferenciadoras:

1. Es un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno.
2. Reúne un conjunto de normas, reglamentos, supuestos, valores y rutinas.
3. Puede o no, contar con una estructura formal.
4. Trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos.
5. Tiene cierta estabilidad a través del tiempo (durabilidad).
6. Afecta al comportamiento individual.
7. Entre los miembros de la institución, debe haber cierto sentido de valores compartidos.

Otro interrogante que surge es la diferencia entre organización e institución. Aunque no existe una clara respuesta en este terreno a pesar de esfuerzos como los de Habermas, si parece oportuno, a los efectos de contar con un referente, establecer una diferencia. Es por ello que entenderemos como organización el conjunto de normas, leyes, procedimientos e incluso espacio físico que contiene un determinado "espíritu", el de la institución.[176] Pa-

rece oportuno separar el espacio metafísico del puramente estructural, en orden a poder realizar diferencias que nos permitan comprender mucho mejor la temática que se plantea. North lo resume de la siguiente forma:

Las instituciones son concepciones humanamente limitadas que estructuran la interacción política, económica y social. Están conformadas de limitaciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta), y de reglas formales (constituciones, leyes y derechos de propiedad). A lo largo de la historia, las instituciones han sido concebidas por los seres humanos para crear orden y reducir la incertidumbre que produce el cambio. (North, 1991:97).

Si las instituciones son artificios humanos que limitan la estructura política, económica y la propia interacción social, está claro que las instituciones han sido creadas para reducir la incertidumbre de la acción humana, para facilitar la toma de decisiones. Hecha esta salvedad, estamos en condiciones de poder hablar separadamente de organización, como el conjunto de actuaciones que establecen las bases para poder generar la institución. Es por ello que, esta última, tiene una estabilidad y trascendencia en el tiempo y afecta el comportamiento individual, en tanto en cuanto genera una forma de actuar y valores que se convierten en práctica habitual entre los que conforman la organización y promueven institucionalidad.

De las características antes indicadas, algunas parecieran ser más representativas. Así, para March y Olsen las normas son fundamentales porque determinan la naturaleza de las instituciones. También los mismos autores (1989: 161) señalan que los comportamientos serán "intencionales pero no voluntarios" cuando los individuos se encuentren motivados por los valores de sus instituciones. Esta relevancia en los valores, producto de las normas y prácticas de la organización generan una institucionalidad propia que refleja notablemente la institución. Es posible que se aprecien estos aspectos de forma más pronunciada tanto en las fuerzas armadas como en otras de seguridad del Estado, si bien no es característica privativa de ninguna de ellas.

Sin ánimo de ser deterministas ni darles un valor absoluto, es necesario comprender y establecer el marco de referencia social del país que se quiera evaluar de forma que: "Algunas normas comunes -reciprocidad, honestidad, cooperación- que son importantes para los actores públicos se aprenden como parte del proceso general de socialización" (Guy, 2003:55). Por consiguiente, sociedades con valores determinados, muchas de ellas producto de procesos de cambio, transformación o transición de regímenes autoritarios a democracias o de procesos de postconflicto, impregnarán sus organizaciones de normas y valores producto de esa pseudocultura instalada en las personas durante los años precedentes. Muchos de estos valores (anti valores), por supuesto que serían antagónicos a aquellos que pudieran generar una mejor institucionalidad. En todo caso, la cultura es una variable importante, pero no absoluta.

4. El caso guatemalteco

En países en proceso de consolidación o de transición de dictadura o conflictos internos a democracia, la inteligencia desempeña un papel primordial. Guatemala, como otros países del entorno, contaba en épocas pasadas con instituciones de inteligencia al servicio del poder absoluto de un Estado centralizado dirigido por militares golpistas o más tarde, con el advenimiento de la democracia, en organizaciones que nunca se tuvo la certeza de que sirvieran a los intereses generales y sí a ciertos sectores de poder difuso.[177] Lo que está fuera de cuestionamiento es el alto grado de institucionalidad de ciertas estructuras: inteligencia y fuerzas de seguridad, entre ellas, observándose claramente aspectos ya citados que conforman una institución: normas y reglamentos, valores, estructura formal, trascendencia a las personas, estabilidad, etc. La firma de los Acuerdos de Paz persiguió reconvertir al ejército, refundar la policía y modificar sustancialmente los servicios de inteligencia: "La finalización del enfrentamiento armado ofrece la oportunidad histórica de renovar las instituciones…"[178]

El AFPC recoge los cambios que deben hacerse. Dedica un apartado específico a la información e inteligencia y, dentro del mismo, limita la actuación de la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional (art. 47), promueve la creación de un Departamento de inteligencia civil y análisis de información dependiente del Ministerio de Gobernación (art. 48), crea la Secretaría de análisis estratégico directamente dependiente del Presidente de la República, como órgano de información y asesoramiento (art. 49),[179] separa funciones entre los órganos anteriormente citados (art. 50), compromete al gobierno para que impida la existencia de redes o grupos que realicen cualesquiera de las funciones citadas en el articulado en relación con la información y la inteligencia (art. 51) e insta al Congreso a que promulgue una ley de supervisión de los organismos de inteligencia del Estado (art. 52, a) y otra que regule el acceso a información sobre asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional (art. 52, b).

En una segunda parte titulada "archivos" y en dos artículos más (53 y 54), ordena la transferencia de información disponible en dependencias del Estado, cualquiera que sea el formato, al Ministerio de Gobernación o al de Defensa si es información relacionada con la defensa de la soberanía o de la integridad del territorio respectivamente. Finalmente, incita a la tipificación del delito de tenencia de registros y archivos ilegales de información pública sobre habitantes de Guatemala. En una dirección más específica, reduce el Ejército en un 33% de sus efectivos y progresivamente le marca una disminución del presupuesto hasta llegar a un máximo del 0,66% del producto interno bruto (PIB). A todo lo anterior hay que añadir ciertas reformas constitucionales, entre las que cabe citar la del artículo que modifica la misión de la institución militar, con la finalidad de reducir su campo de actua-

ción. El reto en ese momento, estuvo en promover el cambio de un modelo en funcionamiento, organizado e institucionalizado a otro nuevo o diferente.[180] Pareciera que muchos pensaban que la sola activación de una nueva o distinta organización, como podría ser la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE) o la sustitución del Estado Mayor Presidencial (EMP), órgano que generaba inteligencia y servía, en teoría, para proteger al Presidente y su familia, por la actual Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia (SAAS), era sencillamente cuestión de cambiar una por otra. Existía presión de organizaciones de la sociedad civil, con un alto grado de afinidad con partidos políticos de una izquierda tradicional, que insistentemente reclamaban el cumplimiento de los compromisos contraídos en los Acuerdos de Paz.

A finales de 1996 se comienza a reestructurar la orgánica de la inteligencia en Guatemala. La nueva organización, de concepción civil, es presionada por colectivos sociales para que no permita el ingreso de militares y la legislación le prohíbe realizar operaciones encubiertas, quedándose, teóricamente, en el ejercicio de una labor de mera recopilación de información pública y la generación de resúmenes de prensa e informes de inteligencia de alcance limitado. La Secretaría de Análisis Estratégico se creó con la finalidad de proporcionar información al Presidente de la República y, con el tiempo, asumir determinadas labores realizadas, en aquel entonces, tanto por la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional (DIEMD/DIEMDN) como por el Estado Mayor Presidencial (EMP).

En este punto, es necesario prestar especial atención a la constitución guatemalteca. En su artículo 244.- Integración, organización y fines del Ejército, indica: "El Ejército de Guatemala, es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior". Esta especificidad de su misión es única en América continental y requiere de una reflexión meditada por la trascendencia que tiene.

Hay quienes opinan que las Fuerzas Armadas deben reservarse para cumplir misiones tradicionales. Otros, estiman que estos cambios no han sido generados por todo el hemisferio latinoamericano, sino que sencillamente se han impuesto y en ello radica parte del fracaso en la discusión e implementación.[181] La no inclusión de la policía en el texto constitucional[182] pareciera no ser un olvido del legislador, como se ha pretendido argumentar. Sencillamente, las atribuciones en relación con la seguridad interna y externa les fueron adjudicadas al Ejército y, por extensión, la inteligencia necesaria para poder enfrentar los retos y desafíos que ello representa. Esta particularidad no ha sido modificada en la constitución política, a pesar de ser una voluntad expresamente indicada en los Acuerdos de Paz (concretamente en el AFPC) y de haberse celebrado un referéndum para modificar ciertos artículos cuyo resultado fue un "no" al cambio.[183]

Consecuencia de todo ello, lo que existe de forma permanente en el discurso y en el am-

biente político-social, es una pugna entre la necesidad de evolucionar hacia una estructura que se estima más eficiente y necesaria y la realidad de una constitución política que no lo permite o, al menos, ralentiza o dificulta el proceso, aunque en ocasiones supone un valladar contra el que se estrellan gran parte de las propuestas. Hasta que el cambio constitucional no ocurra, es muy probable que no se pueda avanzar en la dirección indicada, es decir, separar las funciones de la Policía y de la Fuerzas Armadas y, a partir de ese momento, generar un modelo de inteligencia de Estado en el que converjan otras entidades que recaben información o generen inteligencia, siempre dentro de un marco legal adecuado.

5. Las consecuencias: incremento de la criminalidad y de la seguridad privada

Las externalidades negativas más visibles de ese cambio de organización y desaparición de la institucionalidad en relación con la inteligencia son, sin duda, el incremento de la criminalidad y el de las compañías privadas de seguridad.

La primera, por la ausencia de capacidad técnica de investigación, falta de inteligencia criminal y ausencia de una policía eficiente. La segunda, como respuesta a que el Estado dejó espacios vacíos en la seguridad preventiva y, necesariamente, el mercado corrigió ese desequilibrio. Ambos son un botón de muestra de cómo a mediano plazo pueden verse afectadas sociedades en proceso de transformación si no se presta una especial atención a la importancia de generar el cambio dentro de ciertos límites donde las institucionalidad se conserve.

a. Incremento de la criminalidad

Los órganos de inteligencia no se han desarrollado y, como consecuencia, han surgido o se han potenciado debilidades y vulnerabilidades, muchas de ellas a través de actuaciones muy concretas como la que ha reducido los presupuestos. Esta ha sido unas de las razones por la que las instituciones encargadas de la seguridad pública no han sido lo eficaces que se hubiese deseado. Además, es necesario añadir la reducción de los efectivos del Ejército en un 33%, -posteriormente ampliada en 2004 en un 50% sobre el resultado de la primera- y la creación de una Policía Nacional Civil con una serie de condicionantes que, tras ser formada y entrenada, incluso por aquellos funcionarios de Naciones Unidas que trabajaron en los lineamientos generales, no ha dado el resultado esperado.

Parece oportuno indicar y enfatizar que el Estado podría contar con los elementos necesarios para poder cumplir su misión principal, sin embargo, las preocupaciones inmediatas de los gobernantes, de las fuerzas políticas y de la propia sociedad civil, han sido otras. No estamos por consiguiente ante un Estado fallido, en el sentido de que no es capaz de

hacerse con los controles propios del ejercicio de la política, sino que es un Estado que ha hecho caso omiso de parte de sus obligaciones y optado por dedicarse a otras cuestiones que han dado como resultado las estadísticas antes indicadas. Aunque el resultado final sea idéntico, es decir, no existe un control del territorio ni una aplicación del poder coercitivo, la razón del porqué ocurre no y eso es lo que se pretende destacar. Esta idea es puesta de manifiesto en algunos informes:

Existe una salvedad sustancial: las violaciones no obedecen en su inmensa mayoría a la acción deliberada y planificada del Estado, sino a la incapacidad (o, a veces, la falta de voluntad política) para asegurar la plena vigencia del Estado de derecho y el monopolio de la fuerza del Estado". (Inseguridad pública: El negocio de la violencia, p.1).[184]

Un último aspecto a abordar es el incremento significativo no solo del crimen organizado y la narcoactividad, como añadido a la criminalidad común, sino el de las pandillas delincuenciales o maras. El documento "Crimen y violencia en Centro América" (2011-ii), recoge lo siguiente:

> Existen más de 900 maras que operan en Centroamérica hoy en día, con un estimado de 70.000 miembros. Mientras que las maras sin duda contribuyen a la violencia en El Salvador, Guatemala y Honduras, hay indicios que indican que son responsables solamente de una parte mínima de la violencia (diversas fuentes sugieren que quizás el 15 por ciento de los homicidios se relacionan con las maras).

b. Seguridad privada

Ante la falta sentida de seguridad pública, la seguridad privada se ha incrementado y ocupado puestos y asumido funciones que no son habituales en otros países. Como se ha indicado, después de la firma de la paz la mayor parte del presupuesto y la confianza institucional se derivó hacia otros sectores alejados de la inteligencia, la seguridad, la defensa y la justicia. A la vez que se modifican/disuelven algunas instituciones y se proponen nuevas formas de organización y distribución de funciones para el ejército y la policía, se compromete la disolución de algunos cuerpos militares y la desmovilización de las fuerzas combatientes, además de la sustitución de los órganos de inteligencia. En ese ambiente de cambio o amplia reestructuración, las empresas de seguridad encontraron un importante nicho de mercado que el Estado dejó vacío, centrado en la falta de protección y aseguramiento de las garantías y libertades de los ciudadanos (seguridad preventiva).

Muchos de los militares en retiro o desmovilizados pasaron a ocupar puestos como gestores de empresas de seguridad o se integraron en las mismas como policías (vigilantes). La situación actual hace que el número de personas dedicadas a la seguridad presente un

contraste interesante: treinta y cuatro mil (34.000) policías nacionales civiles, más de veinte mil militares y un número no determinado de guardias de seguridad privada cifrado entre 60 y 100 mil efectivos.[185] Ese desbalance y descoordinación entre la seguridad pública y privada es un reflejo de la dejadez que se viene indicando. La seguridad privada ha llegado a estar presente en prácticamente cualquier espacio de la dinámica público-social.

Entre 1966 y 1995, el número de compañías de seguridad privada era de 29. Sin embargo, tras la firma de los Acuerdos de Paz (1996) se produce un importante incremento que las eleva, según datos disponibles a 162 (a mediados de 2015) entre autorizadas con licencia o por medio de acuerdo gubernativo o ministerial, sin tener en cuenta muchas consultoras de seguridad que no se incluyen en esa cifra al actuar como empresas no contempladas en el marco legal existente.[186]

Por otra parte, muchos de los propietarios de empresas de seguridad han estado estrechamente relacionados, de una u otra forma, con los gobiernos de turno. Los jefes de seguridad de los candidatos ganadores durante dos campañas electorales terminaron ocupando la jefatura o siendo altos asesores de los servicios de protección presidencial, además de incluir en la plantilla oficial como agentes a personal de su confianza. En otros casos se contrata a la compañía de seguridad como "devolución" del favor prestado en procesos previos a llegar al poder.[187]

La administración Oscar Berger (2004-2008), contó en los primeros años de gobierno con un importante asesor incluido en los niveles más elevados de la Secretaría de Asuntos Administrativos y Seguridad. El gobierno de la UNE (2008-2012) tuvo, como director del mismo departamento a un empresario de seguridad, hasta principios de septiembre de 2008 en que fue destituido y acusado de espionaje al Presidente; como jefe de los servicios de inteligencia (SAE) a otro (destituido el mismo día por el mismo escándalo) y como importante cargo de gobernación encargado de resolver casos de secuestro y otros similares, a un tercero.

Por si no fuera suficiente, esa red mercantilista que cubre la Administración Pública soporta otra que en muchas ocasiones se confunde con ella misma: la venta y tráfico de armas y municiones. Muchas de las empresas de seguridad que operan en el país tienen, entre sus negocios corporativos, otros de venta de armas y municiones.[188] "En general estas empresas son identificadas como uno de los principales nodos de desviación y rotación de armas al ámbito de la ilegalidad". (Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica, p. 332).

Además, los costos agregados de inseguridad[189] que deben soportar las empresas son tan elevados que muchas optan por dejar de operar o instalarse en otro lugar fuera del país.[190] En el caso Centroamericano, los gastos cuantificados, producto de los pagos que llevan a cabo las empresas son, según algunos informes,[191] superiores a los 530,000 millones de dólares para 2013 (PPP) Es decir, entre el 3% y el 19% del producto interno bruto -según el

país- y, consecuentemente, esas cantidades incrementan el precio de los precios de los bienes comercializados e inciden en la competitividad. Es por ello que las cargas más pesadas recaen sobre las clases menos favorecidas que optan o por no contar con el grado de seguridad deseable para poder emprender otras actividades o por desviar parte de sus ingresos hacia ese rubro. Dicho de otra forma, la seguridad se convierte en un bien que puede ser disfrutado únicamente por quien dispone de recursos para ello, aunque se hayan pagado impuestos que debieran haberse dedicado a satisfacer esa necesidad.[192]

6. Buscando un modelo

La ausencia de la necesaria institucionalidad, pareciera ser el punto de debate a partir de 2003, y más contundentemente del 2005, cuando algunos actores políticos y grupos organizados de la sociedad civil, tomaron conciencia del importante vacío existente en inteligencia y las consecuencias ya descritas en materia de seguridad.[193] La inoperatividad del modelo de inteligencia y, como consecuencia, el incremento de la delincuencia interna, del crimen organizado y de las compañías privadas de seguridad, propició un clima de debate que junto con las propuestas de sectores organizados de la sociedad civil, promovieron un nuevo marco legal para generar la necesaria institucionalidad en los organismos de inteligencia del Estado.

A ese orden de cosas responde la Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil,[194] y la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad,[195] entre las más importantes. La ley de inteligencia civil crea la dirección del mismo nombre (DIGICI) y abre una nueva etapa en el Ministerio de Gobernación (Interior) quien cuenta, desde ese momento, con un órgano específico capaz de generar inteligencia para prevenir y, en su caso, combatir el crimen organizado y la delincuencia común. Aunque nacida casi sin presupuesto (1.3 millones USD), comienza su andadura real a finales de 2007. La ejecución presupuestaria para 2008, fue de aproximadamente 2.7 millones USD[196] con una plantilla de alrededor de cien civiles y treinta policías. Actualmente (2015) cuenta con 12.9 millones USD, aunque es todavía una estructura en ciernes y proceso primario de organización.

Otro marco legal: La Ley Marco de Sistema Nacional de Seguridad, desarrolla el modelo y pretende armonizar la "competencia" por la inteligencia. Con este espíritu crea la Secretaria de Inteligencia Estratégica (SIE) -antes SAE- y consolida la dirección de inteligencia civil y la militar. Además, aporta algunos avances interesantes, tales como la creación del consejo nacional de seguridad (art. 8); la "carrera profesional del sistema nacional de seguridad (art. 14), la "carrera en el sistema de inteligencia del Estado" (art. 30); la del instituto nacional de estudios estratégicos en seguridad (mismo articulado); la comisión legislativa específica de asuntos de seguridad nacional y de inteligencia (art.33) y otras cuestiones de

importancia. No obstante, genera un entramado orgánico y de coordinación interinstitucional difícil de poner en marcha, cuando dos de ellas dependen de ministerios diferentes y la tercera es un órgano autónomo con nivel ministerial. No es hasta junio 2011 que se publica el reglamento de la Ley citada (Acuerdo Gubernativo 166-2011) que específica y detalla las funciones de los distintos órganos, e incluso agrega algunas precisiones que pueden crear confusión en la preeminencia en el sistema que la propia ley confería a la SIE. El secretario de los servicios de inteligencia del Estado es nombrado por el Presidente y no por el Congreso, lo que puede llegar a no "ser plenamente aceptado" -como de hecho ha ocurrido- por la comunidad política, ausente del nombramiento y que no se siente corresponsable con el compromiso que se contrae ni con la importante misión a cumplir. Cada periodo de cuatro años de gobierno ocupan el cargo varios secretarios, lo que denota poca institucionalidad. Desde 1996, la SIE ha tenido una veintena de directores (secretarios), media superior a uno por año.

Aunque se habla de la carrera profesional de los integrantes de la organización -catalogados como dentro del "Servicio Exento"- es decir, los procesos de reclutamiento, selección y contratación, quedan bajo la responsabilidad de la SIE, el sistema de contratación se sigue haciendo por medio de contratos prorrogados anualmente, lo que no garantiza la permanencia y deja vulnerables a los sujetos de la organización quienes son contratados/despedidos con absoluta discrecionalidad. Algo similar ocurre con el resto de derechos y obligaciones, lo que no incide positivamente en fomentar esos valores que configuran, entre otras cosas, una institución.

Completando el marco legal, el "Libro Blanco de la Seguridad" se presentó en julio 2015, contiene aspectos muchos más precisos que se van construyendo con el tiempo e incluye la referencia a la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas (septiembre, 2014) y a la Política Nacional de Defensa (2013).

En definitiva, el marco normativo propone un modelo (aun por desarrollar e implementar) y genera sustanciales avances, aunque no está claro si alcanzará los resultados esperados o, sencillamente, será una primera fase de un proceso más largo y con otras etapas posteriores. Es importante que se haya tomado conciencia de la necesidad, y del error sistemáticamente cometido, pero las cuotas de poder existentes y los intereses sectoriales, impiden el avance a mayor velocidad. El mero marco legal no genera institucionalidad, es necesario impregnarlo de valores y formas de actuar y esperar que con el tiempo desaparezcan estructuras disfuncionales y sea posible causar otras externalidades distintas a las que ahora se presentan.

7. CONCLUSIONES

La institucionalidad, es decir, la consolidación de cualquier organización de forma que

proyecte valores y sus componentes se vean imbuidos de ellos, es un factor clave en cualquier sociedad. Mucho más importante en la medida que la organización responda al interés general o colectivo y sobre todo que afecten a las necesidades más básicas del ser humano, entre las que se encuentran la seguridad y la defensa.

Es por ello que la institucionalidad de los organismos de inteligencia del Estado es de tan importante trascendencia que la falta de la misma genera consecuencias negativas de dimensiones imprevisibles, seguramente influidas por la historia reciente del país, su conflictividad, índice de violencia, papel de otras entidades de gobierno y una serie de circunstancias conexas.

Del análisis anterior se pueden extraer las siguientes conclusiones:

En sociedades en transición, es necesario prestar una especial atención a mantener, a toda costa, la institucionalidad, al menos las de organizaciones claves para el buen funcionamiento del Estado. Entre estas hay que señalar la inteligencia e instituciones de seguridad y defensa.

Es necesario estudiar el ritmo al que se debe emprender el cambio de organización de forma que siempre será mejor evitar vacíos importantes y dilatar el proceso en beneficio del mantenimiento de la institucionalidad.

Las externalidades que se pueden producir -de llevar a cabo cambios que no contemplen lo anterior- no solo son imprevisibles, sino que pueden generar dramáticas consecuencias por periodos prolongados de tiempo, además de costos políticos, económicos y sociales de grandes dimensiones.

Es preciso, antes de emprender reformas, revisar los marcos legales constitucionales para comenzar, justamente, por los cambios vitales que sean necesarios. De no hacerlo, el resto de modificaciones puede quedar en intentos sin impacto real.

La implicación del individuo, del ciudadano del país, en generar institucionalidad, exigirla y promoverla es un factor clave que puede acortar los plazos del proceso de cambio. No se puede esperar a que sea algo que "desde arriba se promueva", sino que tiene que generarse en la propia dinámica política, social e individual.

Finalmente, el objetivo a buscar es promover la institución como conjunto de normas, valores y principios que promueven un determinado comportamiento, algo que va más allá de la propia organización y que realmente sustenta el buen funcionamiento de la misma.

Bibliografía

Arevalo de León, Bernardo (2002). Editor. Hacia una política de seguridad para la democracia. Documentos finales. Guatemala: Magna Terra editores.

Arriagada, Irma (2001). Seguridad y violencia en América Latina. En: http://www.flacso.org.ec/docs/sfsegarriagada.pdf

Buvinic, Mayra, Morrison, Andrew y Shifter, Michael (1999). La violencia en América Latina y el Caribe: Un marco de referencia para la acción. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. En: http://psiquired.com/VIOLENCIA_DE_GENERO/VIOLENCIAAMERICALATINAYCARIBE.pdf

Crimen y Desarrollo en Centroamerica (Crime and Development in Central America). Atrapados en una Encrucijada (mayo 2007). PNUD.

Crimen y violencia en Centroamérica (2011). En: http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf

El negocio de la violencia. Centro de Estudios de Guatemala. En: http://www.fundadesc.org/documentos/InseguridadPublicaCEG.pdf

Fleiner-Gerster, Thomas (1986). Théorie générale de l´Etat. Paris: PUF.

Guy Peters, B. (2003). El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. España: Gedisa S.A.

HERNANDEZ MILLAN, Jairo y JIMENEZ, Luis Emilio (compiladores). Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica. FLACSO. En: www.hemisferio.org

Higgs, Robert (2004). Against Leviathan. Government power and free society. USA, The Independent Institute.

IEPADES. Varios autores. (2000). Inteligencia policial. Compilación de textos. Guatemala: Amalia editorial.

March, J.G. y Olsen, J.P. (1998). Rediscovering Institutions. Nueva York, Free Press.

McCleary, Rachel M. (2003). Imponiendo la Democracia: Las elites guatemaltecas y el fin del conflicto armado. Guatemala: Artemis Edinter.

Molina, Ignacio y Delgado Santiago (1998). Conceptos fundamentales de ciencia política. Madrid, Alianza Editorial.

North, Douglas (1991). Institutions en Journal of Economic Perspective, volume 5, number 1.

Shirmer, Jennifer (2001). Intimidades del proyecto político de los militares. Guatemala: FLACSO.

Simon, Herbert. Bounded Rationality and organizational learning, en Organizations Science, vol. 2, number 1, Special Issue: organizational Learning: paper in honor of (and by) James G. March.

Weber, Max (1968). Economy and Society, Volume 3, Bedminster Press, New York.

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las de su país o sus agencias.

La reorganización de Inteligencia en el Perú: aspectos jurídicos, políticos y comparativos en la región

Andrés Gómez de la Torre Rotta y
Arturo Medrano Carmona

Tras la caída del gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), y como consecuencia de ello y del fin del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), Perú transitó por un sobresaltado proceso de reconstrucción[197] de su sistema Inteligencia.[198] Conviene recordar que al cumplir 15 años de la desactivación y cierre definitivo del SIN, fines del años 2000 y principios del año 2001 durante el gobierno de transición del Presidente Valentín Paniagua, los peruanos registramos en democracia, la inconveniente plusmarca de trece (13) jefes de Inteligencia en cuatro gobiernos y tres leyes reguladoras del sector: la Ley Ordinaria N° 27479 del 2001, la Ley Ordinaria N° 28664 del 2006 (ambas promulgadas por el Congreso), y el Decreto Legislativo N° 1141 del 2012, ésta última norma promulgada por el Poder Ejecutivo vía Facultades Delegadas.

Sudamérica en general, particularmente Argentina, Chile, Colombia y Perú, abordaron el inicio del nuevo siglo XXI como una potencial etapa para insertar definitivamente la actividad de Inteligencia en tiempos de Estado de Derecho, así el contexto sería orientado a partir de varias aristas; una de ellas fue la conformación de Comisiones Reformadoras, como en la experiencia de la transición mexicana del año 2000 del PRI al PAN liderara por Vicente Fox, para readecuar su Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Otra arista fue la de promulgar nuevas leyes de Inteligencia con énfasis en el establecimiento de controles públicos, fiscalización y contrapesos políticos frente a los servicios de Inteligencia, tal fue el caso de la Ley de Inteligencia 25.520 en Argentina en el año 2001, que había tenido en la Ley de Seguridad Interior N° 24.059 promulgada el 6 de enero de 1992, una herramienta y precedente precursor, con innegable impacto legislativo en el área andina.

En la década pasada, nuevas leyes de Inteligencia y Comisiones Reformadoras y Evaluadoras para elaborar diagnósticos institucionales, fueron la moneda corriente en México (2001), Perú (2004), Colombia (2005), y Ecuador (2009)[199] (véase Tabla N° 1), a lo que debe añadirse nuevamente Perú en el 2015, por segunda vez. A continuación haremos una breve reseña de los últimos desarrollos en materia de Inteligencia, por orden alfabético, en: Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay.

Tabla N° I **HOJA DE RUTA DE COMISIONES REFORMADORAS DE INTELIGENCIA ESTABLECIDAS EN SUDAMÉRICA**
(Conformadas en México, Colombia, Ecuador y Perú)

1.- Escándalo, transición política, incidente externo, incapacidad reiteradamente manifiesta, corrupción evidente, evidencia de operaciones clandestinas de Inteligencia que se hacen públicas, y que están fuera de la ley, orientadas a fines diferentes a los de seguridad nacional, etc.

2.- Establecimiento de una Comisión Especial, desde el Poder Ejecutivo (integrada por pocas personas, eventualmente con consultores externos).

3.- Elaboración de un diagnóstico o evaluación situacional general y particular, sobre la dependencia de Inteligencia, por parte de la Comisión, que incluye un conjunto de recomendaciones de política de Inteligencia nacional, que se materializa mediante un informe final, que se hace público.

4.- Redacción paralela y adicional de la Comisión, al punto 3) de un borrador, minuta, anteproyecto, o propuesta de un nuevo marco normativo para regular el sistema de Inteligencia, en el que en algunos casos, se verá posteriormente complementado por otras iniciativas legislativas emanadas por los Congresos, que ponen énfasis en dotar de mayor contrapeso político, fiscalización y control sobre el conjunto del sector Inteligencia.

Fuente: Gómez de la Torre A. Comisiones reformadoras de Inteligencia: experiencias latinoamericanas recientes (2001-2009). En: Rivera F; coord. Inteligencia estratégica y Prospectiva. Quito: FLACSO-SENAIN-AECID; 2011. p. 179-180. Elaboración y modificación propia.

1. Argentina

Es a partir del planteamiento señalado por la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner referente a que el tratamiento de los servicios de Inteligencia en Estado de Derecho para la Argentina supone una deuda pendiente desde la recuperación de la democracia en el año 1983, con el Presidente Raúl Alfonsín, año en que finalizó la dictadura militar del Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), que desde el punto de vista académico repre-

senta un desarrollo importante en materia de la normatividad en Inteligencia de este país. Así, mediante un Proyecto de Ley preparado por el Poder Ejecutivo, N° 137 / 2015 del 29 de enero, el gobierno procedió a plantear la disolución de la Secretaría de Inteligencia (SI) o ex SIDE, heredera de la Coordinadora de Informaciones del Estado (CIDE), creada por el Presidente Juan Domingo Perón en 1946. Crear la nueva Agencia Federal de Inteligencia (AFI) también propuso, entre otros aspectos, centralizar, algunas funciones de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DNIC) dependiente del Ministerio de Seguridad de la Nación en la AFI. Mediante Ley N° 27.126,[200] promulgada el 3 de marzo del 2015, formalmente se modifica la Ley N° 25.520[201] del 2001 que otorga la partida de nacimiento de la nueva agencia federal. Acá se establece la transferencia del personal, los bienes y el patrimonio de la SI a la AFI.

Al respecto en este punto de transferencia de funciones la flamante AFI tendrá facultades para "[l]a producción de inteligencia criminal referida a los delitos federales complejos relativos a terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas, ciberdelitos, y atentatorios contra el orden económico y financiero, así como los delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional, con medios propios de obtención y reunión de información" La reforma planteada deja virtualmente intacta a Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar dependiente del Ministerio de Defensa, en un contexto proyectado para el 2015 de aumento presupuestario para las actividades de Inteligencia en el Ejército argentino.

Finalmente, la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia durante el año 2014 (creada en el año 2001 por la Ley N° 25.520) habría tenido una escasa actividad, por lo que en ese contexto la prensa culpa tanto a la mayoría oficialista de la Comisión como también a la oposición política por una supuesta actitud concesiva. A tal punto llegaron los problemas en este sector que la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), planteó en calidad de ONG una acción de amparo ante el Poder Judicial para acceder a información básica acerca del trabajo y función fiscalizadora de esta instancia legislativa.[202]

2. Chile

La experiencia de Chile bajo la dictadura militar del general Augusto Pinochet, con la existencia de las sucesivas policías políticas represivas, la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) a través del Decreto Ley N° 521 de 1974,[203] y la Central Nacional de Informaciones (CNI) a través del Decreto Ley N° 1.878 de 1977,[204] vinculadas a violaciones de derechos humanos, y constituidas ambas, expresamente por Ley, exclusivamente como "organismo militar", caló profundamente en las élites políticas y sociedad chilena acerca de la manera de enfocar e insertar los servicios de Inteligencia en el sistema político. A inicios de los

años noventa, con el Presidente constitucional Patricio Aylwin Azócar, (Democracia Cristiana – DC / Concertación), y tras catorce años de proceso político en Estado de Derecho, que incluyó la creación de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI), mediante la Ley N° 19.212[205] del 30 de abril de 1993, sería el gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar (Socialista PS / Concertación) en el mes de octubre del año 2004, quien asumió la iniciativa y decisión política de creación de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) con la promulgación de la Ley N° 19.974.[206]

Luego del atentado perpetrado en la estación del Metro de Santiago, muy cercano a la Escuela Militar Bernardo O´Higgins del Ejército, se inició durante el año 2014, principalmente por presión mediática y agenda política de contingencia, un debate sobre la supuesta necesidad de aumentar las capacidades operativas de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) para hacer frente a estos grupos extremistas y violentistas.[207]

La Ley 19.974 del 2004 solamente otorga facultades en el nivel estratégico y no operativo a la ANI, pues la norma es sumamente precisa y clara en el Título II (Del Sistema de Inteligencia del Estado) y en el Título V (De los procedimientos especiales de obtención de información), que permite al director de la ANI ejecutar "...procedimientos especiales de obtención de información…" como "[l]a intervención de las comunicaciones telefónicas, informáticas, radiales y de la correspondencia en cualquiera de sus formas" (artículo 24, a), únicamente cuando se trata de "[d]isponer la aplicación de medidas de Inteligencia, con objeto de detectar, neutralizar y contrarrestar las acciones de grupos terroristas, nacionales o internacionales, y de organizaciones criminales transnacionales" (artículo 8°, f). La autorización la tiene que dar uno de los dos jueces de la Corte de Apelaciones respectiva, que son designados por sus pares por un período de dos años para ejercer esta función (artículo 25) .

Finalmente, hasta la fecha de finalización de este trabajo no disponemos de ninguna evidencia de la presentación o intención real y tangible de alguna iniciativa legislativa, desde el Congreso o del propio Poder Ejecutivo, que proponga modificar la norma vigente 19.974 del 2004.

3. Colombia

Colombia transita por un escenario de afirmación de sus servicios de Inteligencia en democracia, en un escenario complejo de amenazas a la seguridad: narcotráfico, terrorismo y crimen organizado. Un hecho inédito, y no tan lejano sentó precedente sumamente serio: una demanda de inconstitucionalidad planteada ante la Corte Constitucional de Colombia por dos Organizaciones No Gubernamentales vinculadas con los derechos humanos: Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) y "REINICIAR",[208] las cuales lograron declarar inexequible por vicio de forma y no fondo a la Ley de Inteligencia N° 1,288[209] del 5 de

marzo del 2009, reglamentada por el Decreto Nacional N° 3600 del 2009, que carecía de la condición de Ley Estatutaria, por parte la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-913/10.[210] Esta situación generó un punto de inflexión sin precedentes en Sudamérica, desde la perspectiva del derecho de los servicios de Inteligencia.

De esta forma en Colombia se perfeccionaría, lenta y progresivamente, con la promulgación de dos dispositivos fundamentales posteriores: a) el Decreto N° 4179 del 03 de noviembre del 2011, que crea un Departamento Administrativo / Dirección Nacional de Inteligencia (DNI)[211] y, b) la Ley Estatutaria N° 1621 de 17 de abril del 2013, "Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los Organismos que llevan a cabo actividades de Inteligencia y Contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones".[212]

El caso de la denominada sala Andrómeda, parte de un operativo de la Inteligencia del Ejército para interceptar comunicaciones referidas a los actores del proceso de negociaciones llevado a cabo por el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, con las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC) en la ciudad de La Habana, para alcanzar un posible acuerdo de Paz.[213]

En el contexto de la condena de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia a la ex Directora del desactivado DAS, María del Pilar Hurtado por el proceso de las "chuzadas" (interceptaciones ilegales de comunicaciones) la Corte compulsó copias a la Comisión de Acusación de la instancia parlamentaria pertinente, para investigar y determinar la posible responsabilidad política del ex Presidente Álvaro Uribe, en el empleo indebido del ex DAS. La Corte Suprema de Justicia de Colombia no acogió la hipótesis de trabajo de la Fiscalía General sobre el supuesto delito de "empresa criminal" que habría sido creada por la Presidencia de la República, con Álvaro Uribe en el poder, tesis anexada a último minuto en el proceso; este escenario refleja las inmensas complejidades políticas en la regulación de las relaciones entre el jefe máximo del Estado, en su condición de tomador de decisión, consumidor del producto y orientador del esfuerzo de búsqueda de Inteligencia, y su jefe de Inteligencia, en la condición de elaborador y productor de Inteligencia.

4. Paraguay

En Paraguay, fue promulgada la nueva Ley N° 5241[214] del Sistema Nacional de Inteligencia (SINAI); la ley contiene un glosario, principios y un acápite de protección de derechos y garantías. Es decir, contenidos típicos de una autógrafa adaptada a tiempos de Estado de Derecho y realización de actividades de inteligencia. Así, señala en su Título IV, artículo 24°, el carácter excepcional de la actividad de Inteligencia en democracia que: "…debe ser estrictamente indispensable para el cumplimiento de los objetivos estatales de resguardar la paz y seguridad nacional,… y la defensa del régimen democrático constitucionalmente

consagrado". Cabe destacar varias similitudes, de la citada norma paraguaya en cuanto a la letra, espíritu, estructura, técnicas de redacción y propósitos de garantía de la ley peruana ordinaria N° 28664, derogada en diciembre del 2012.

5. Perú

Es durante los años ochenta que se registra la más visible institucionalización de la Inteligencia peruana.[215] Efectivamente, con el Presidente constitucional Fernando Belaúnde Terry en el poder, en el año 1984 fueron promulgados los Decretos Legislativos N° 270 y N° 271 que intentaron mejorar y perfeccionar la estructura y coordinación intra-estatal del entonces SIN. En ese mismo año fue creada la Escuela de Inteligencia Nacional (ESIN), que inició cursos anuales de Inteligencia estratégica y de agentes en 1985.[216] Cierto es que hubo más espacio para civiles con expertise al considerar la existencia, en ese entonces, de un Comité de Asesores (COA-SIN), de allí se recuerdan técnicas de trabajo como la "hoja del rey" o la "página de oro", aquel sucinto y escueto Informe Estratégico diario entregado a primera hora de la mañana al Presidente de la República.[217] Además, en esta década se reclutaron civiles profesionales analistas de Inteligencia en todos los campos o dominios de la seguridad nacional, para conocer a fondo, y así enfrentar con éxito el fenómeno que representaba, para los militares, la guerra no convencional ("subversiva", "insurgente", "revolucionaria") que generaba tanta preocupación. Fue una época difícil, porque estábamos en plena guerra contra-subversiva desatada contra el maoísta Partido Comunista Peruano–Sendero Luminoso (PCP-SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), que se combatió con la visión de la escuela contra-subversiva francesa, de notable influencia en la decisión de creación del SIN en 1960, por el entonces Presidente Manuel Prado[218] [219] En el año 2015 la situación de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) del Perú se asemeja en mucho a la del año 2004, particularmente en cuanto a la: "desactivación" y "reestructuración".[220] Años atrás el entonces Presidente Constitucional Alejandro Toledo (2001-2006) tras el descrédito en que cayó el Consejo Nacional de Inteligencia (CNI), promulgó en marzo del 2004 un Decreto Supremo para reorganizarlo por noventa días, y conformó paralelamente una Comisión Especial, que elaboró un Informe situacional (diagnóstico) sobre el estado de la Inteligencia nacional, y redactó un Proyecto de Ley para la creación de una Agencia de Inteligencia Estratégica (AIE),[221] que el Poder Ejecutivo hizo suya introduciéndole algunas modificaciones, para luego enviarla al Congreso. Dicho proyecto fue acumulado, a modo de insumo, junto a otras trece iniciativas legislativas o Proyectos de Ley, que fueron en su momento dictaminados por la entonces Comisión Ordinaria de Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y lucha contra las Drogas, que culminó con la promulgación de la Ley Ordinaria N° 28664

del SINA y de la DINI de enero del 2006.[222] En dicha norma se establecieron con mayor precisión controles públicos externos a Inteligencia,[223] específicamente desde el Poder Legislativo, mediante una Comisión ordinaria específica de Inteligencia, desligándose de la tradicional Comisión de Defensa Nacional y del Poder Judicial. En ese sentido no ha sido muy satisfactoria la experiencia de la aplicación del control parlamentario sobre la DINI desde el 2006 hasta la fecha: interpretaciones sui generis para acceder a información clasificada entre fiscalizadores parlamentarios y jefes de Inteligencia; así como, culturas típicas de diferentes segmentos entraron en conflicto: personal productor de Inteligencia contra personal legal escrutador y fiscalizador congresal, forman parte de la trama, que no escapa a otras realidades del entorno andino.

En la actualidad, y tras diversas y masivas denuncias de la prensa nacional a inicios del 2015 referente a espionaje doméstico interno efectuado por la DINI contra la oposición política, congresistas oficialistas y opositores, autoridades públicas y elementos ligados al sector empresarial privado, y que incluyen la posibilidad de que personal de esta entidad de Inteligencia nacional habría hurgado datos personales en registros públicos, de identidad y propiedad inmueble, y acciones de vigilancia y seguimiento contra ciudadanos peruanos, es que el gobierno del Presidente Ollanta Humala, se embarcó en una "nueva" gran reforma del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), y de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI). Se señaló acerca de la necesidad de que la DINI debe "reestructurarse", pero en esta oportunidad por un plazo determinado de 180 días, inicialmente conformado por una "Junta de Notables".[224]

En esa perspectiva es promulgado el Decreto Supremo N° 013–2015–PCM[225] publicado en el Diario Oficial El Peruano, este dispositivo conforma una Comisión Reorganizadora del Alto Nivel, integrada por tres personas (prescindiendo del concepto de Junta de Notables empleado en un primer momento por la entonces Presidenta del Consejo de Ministros, abogada Ana Jara). El alcance del mandato de tal instancia está claramente definido y acotado por el artículo 2°: "…tendrá como objeto evaluar y proponer las normas que resulten necesarias para su reorganización en los aspectos de profesionalización, racionalización; y de modificación de los aspectos operativos, administrativos, técnicos normativos, procesos y de procedimientos…". El artículo 4° complementa señalando que: "La Comisión tendrá un plazo de vigencia de ciento cincuenta (150) días calendario… al término del cual deberá presentar a la titular de la Presidencia del Consejo de Ministros el respectivo Informe Final que deberá contener las correspondientes propuestas y recomendaciones" [sic]. Cabe anotar que en este párrafo final asoma, más de diez años después, el mismo procedimiento que estableció, durante el año 2004, la primera Comisión Especial para la reforma del entonces Consejo Nacional de Inteligencia (CNI). Es posible que la discusión inicial de la Comisión Reorganizadora de Alto Nivel de la DINI del 2015 oscile entre la elaboración de un nuevo

marco normativo de Inteligencia, o que se proponga realizar modificaciones puntuales al vigente Decreto Legislativo N° 1141 promulgado vía facultades delegadas en diciembre del 2012, que regula hoy la Inteligencia peruana y de escasos años de vigencia.

Por otro lado, la insistente y promovida idea de ratificar al Director Nacional de Inteligencia desde el Congreso, para otorgarle al jefe máximo de Inteligencia la mayor legitimidad política, no es nueva y plantea ciertas dificultades; en principio, el Sistema de Inteligencia (SINA) y la DINI no deberían regularse –y nunca lo fueron– por Ley Orgánica, que es la base legal en que la Constitución Política del Perú de 1993 y que establece los procedimientos de ratificación parlamentaria para las máximas autoridades del Estado (Magistrados del Tribunal Constitucional, Titulares del Banco Central y Defensor del Pueblo), y mucho menos viable sería el adquirir para el SINA la jerarquía constitucional. Una posibilidad intermedia a la propuesta sería que la Comisión de Inteligencia del Congreso aplique una suerte de check in list o plácet en carácter no vinculante ante una presentación formal de terna por parte del Poder Ejecutivo, a modo de paso previo a la designación del próximo Director Nacional de Inteligencia por parte del Poder Ejecutivo.

Otro antecedente importante, que genera más inestabilidad jurídica en la Inteligencia peruana, es lo obrado el año 2013 contra el Decreto Legislativo N° 1141; se trata de una acción de inconstitucionalidad planteada ante el Tribunal Constitucional (TC) específicamente dirigida a dos artículos de la autógrafa de la aludida ley. La demanda presentada ante el TC[226] señala que los artículos 36° y 37° del citado Decreto Legislativo reglamentan indebidamente las funciones de la Comisión de Inteligencia del Congreso, lo cual sería competencia exclusiva de ese Poder del Estado, por intermedio del Reglamento del Congreso, que tiene fuerza de ley. Su antecesora, la derogada Ley Ordinaria N° 28664 de 2006 señalaba, textualmente, que una de las facultades de ese grupo congresal era: "Fiscalizar el Plan Anual de Inteligencia– PAI…",[227] mientras que el Decreto Legislativo N° 1141 establece que dicha comisión parlamentaria está facultada para: "Tomar conocimiento del Plan de Inteligencia Nacional – PIN y los Planes Institucionales de Inteligencia – PII…".[228] Desde nuestra perspectiva el tenor de la acción resulta ciertamente discutible, debiéndose haber considerado una manera de resolver el escollo aparente sin tener que recurrir a la envergadura de lo que significa una demanda ante el TC, por ejemplo de un Proyecto de Ley para modificar el texto de la autógrafa de la Ley. Con la demanda ya planteada ante el TC se configura otro elemento que genera indefinición jurídica y política en el conjunto del SINA.

La Comisión Ordinaria de Inteligencia del Congreso, durante la crisis de la DINI del 2015, elaboró dos Informes, uno en mayoría y en minoría, presentados por parte las bancadas oficialista y opositora respectivamente, el trabajo en la Comisión está regulado por criterios de pluralidad y proporcionalidad política, dispuesto así por el Reglamento del Congreso que tiene fuerza de Ley,[229] es entonces que referente a una misma materia de inves-

tigación, pueden resultar perfectamente contradictorios entre sí ambos informes, cuyas conclusiones tendrán que ser, forzosamente, acumuladas en el análisis y evaluación de la Comisión Reorganizadora de Alto Nivel de la DINI, complicando su derrotero, y también podrán ser subsumidos, si se considera existe información relevante por la investigación preliminar que realiza la 46° Fiscalía Provincial Penal de Lima, del Ministerio Publico para individualizar las responsabilidades penales en las presuntas actividades ilícitas de la DINI (véase Tabla N° 2). Con todo ello se espera que también se refuercen las prohibiciones para evitar el outsourcing de Inteligencia paralela, evitando nuevos casos como el de la empresa privada BTR[230] y sus servicios de privatización empresarial de Inteligencia.

Tabla N° II **CRISIS DE LA DINI / Estado Institucional Procesal 2015**

- Comisión Reorganizadora de Alto Nivel (01 Mar 2015) por Decreto Supremo N° 013-2015-PCM: reorganización por 180 días; créase la Comisión Reorganizadora de Alto Nivel de la DINI. Objetivo: Elaborar un diagnóstico institucional de la DINI y recomendar modificaciones a su marco normativo principal y accesorio.
- Investigación en la Comisión Ordinaria de Inteligencia del Congreso de la República; Elabora dos Informes, uno en mayoría y otro en minoría, para ingresar a debate en el Pleno y definir la responsabilidad política del Poder Ejecutivo.
- Investigación Preliminar en la 46° Fiscalía Penal Provincial de Lima del Ministerio Público (MP) para establecer en la DINI las responsabilidades penales, individualizándolas y transfiriéndolas al fuero penal del Poder Judicial para su juzgamiento y posterior sanción.
- Acción de Control de la Contraloría General de la República para el gasto "ex post" del presupuesto corriente y recursos especiales asignados en ejercicios presupuestales recientes a la DINI, rendición de cuentas.
- Acción de Inconstitucionalidad planteada ante el Tribunal Constitucional (TC) contra dos artículos del Decreto Legislativo N° 1141 del 2012.

Fuente: Normatividad legal peruana citada en la bibliografía. Elaboración propia.

Así mismo, en la Comisión de Inteligencia del Congreso, existen actualmente cuatro Proyectos de Ley para la reforma del vigente Decreto Legislativo N° 1141 del 2012: Proyectos de Ley N° 04177, 04242, 04252 y 04258. Adicionalmente a otros dos Proyectos de Ley, colaterales, que tienen que ver con modificaciones a normas complementarias, para mejorar

los nexos interinstitucionales y de gestión: la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Una cuestión sumamente importante para entender la actual situación de la Inteligencia peruana, sería la concentración en actividades de naturaleza operativa, y de colección de información en desmedro de la elaboración de productos y realización de actividades de naturaleza estratégica y de procesamiento de informaciones para la toma de decisiones, así también de la elaboración de Prospectiva. Tanto el Decreto Legislativo N° 1141 del 2012, y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 016-2014-PCM, son normas que no establecen claramente los límites y parámetros en que se lleva a cabo la actividad de Inteligencia nacional: debe quedar en claro que siendo la actividad de Inteligencia un actividad excepcional en Estado de Derecho, la redacción de las normas, principales y accesorias, sobre la materia deben ser en extremo precisas, no dejando espacio alguno para ambigüedades o interpretaciones que en el futuro habiliten el potencial uso indebido del sistema de Inteligencia. En este contexto en el artículo 17° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1141, se delegó las funciones y atribuciones de los dos órganos principales de línea y más importantes de la DINI en norma de inferior jerarquía, específicamente el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la DINI, Decreto Supremo N° 035-2013-PCM;[231] donde la Dirección de Inteligencia (DI) órgano principal de línea de la DINI en virtud de los artículos 32° y en el 33° literal b, señala: "Planear y ejecutar la colección de información" y en el literal c: "Proponer a la Alta Dirección la realización de procedimientos especiales de obtención de información", en este caso considera a la obtención de información como inherente a sus atribuciones; con ello se perdió el tradicional e histórico carácter estratégico, de análisis y estricto procesamiento de informaciones que le otorgaba a esa instancia la derogada Ley Ordinaria N° 28664 del 2006: de ser la Dirección de Inteligencia Estratégica (DIE), hoy sólo es la Dirección de Inteligencia; y es más, los analistas de esas dependencias, preparados para procesar información, culminaron laborando en todo el ciclo completo de Inteligencia, colectando y procesando a la vez, cuestión que nunca debió suceder.

En el Perú estas deliberadas ambigüedades legislativas; fueron generalización normativa plasmada en los años 1991 y 1992 (con el Decreto Legislativo N° 746 y el Decreto Ley N° 25635), lo que nos llevó a habilitar una policía política en la década de los noventa con los resultados por todos conocidos bajo el entonces gobierno de Alberto Fujimori y del SIN. No es menos cierto que las cuestionables argucias legales de "disfrazar" y ocultar aspectos normativos de Inteligencia tan sensibles como delicados en normas de inferior nivel de jerarquía, son procedimientos que deben también ser descartados en las técnicas legislativas de Inteligencia del siglo XXI.

Fernando Rospigliosi, ex Ministro del Interior y ex jefe del desactivado Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) en el año 2003, propuso retomar el concepto de Servicio de Inte-

ligencia Nacional (SIN), de la década de los años ochenta, previo a la incorporación de Vladimiro Montesinos y antes de la llegada al poder de Alberto Fujimori en 1990. Ello supondría una DINI de bajo perfil institucional, pero a diferencia de aquellas épocas, sugiere convertirla en un órgano netamente civil y de coordinación, sin militares ni policías adscritos o asignados, limitado personal (propone considerar solamente 50 personas), y sin facultades operativas. Resulta ser algo parecido, según su interpretación, a la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) de Chile que tiene un número de funcionarios señalado expresamente en su norma aplicable.

El aumento del presupuesto de Inteligencia para la DINI desde el año 2012, tanto para el gasto corriente pero especialmente en recursos especiales, desembocó en un uso indebido de la DINI a la vista de que estos gastos, cubiertos bajo el concepto de información clasificada, nunca pudieron ser adecuadamente fiscalizados.

Culminamos el análisis peruano con una válida apreciación de coyuntura, que hace certeramente cierta aquella apreciación en el sentido que la política es el arte de lo posible: la bancada parlamentaria fujimorista de Fuerza Popular presentó en el Congreso de la República el 5 de marzo del 2015 el Proyecto de Ley N° 04252-2014-CR,[232] que propone modificar los artículos 11°, 16°, 17° y 36° del texto de la autógrafa del Decreto Legislativo N° 1141 del 2012. La propuesta está firmada, entre otros congresistas de la bancada fujimorista, por Martha Chávez Cossío y Luz Salgado Rubianes, consideradas del ala dura, tradicional y del fujimorismo de primera generación de los años noventa (1990-2000) aquí se ha producido un sigiloso como inadvertido ricorsi, de esa colectividad política en materia de política de Inteligencia: pues la iniciativa legislativa promueve fortalecer el Consejo de Inteligencia Nacional (COIN) como órgano colegiado del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA); es decir, todo lo contrario a la política de Inteligencia nacional promovida por el régimen fujimorista, con el Decreto Legislativo N° 746 y el Decreto Ley N° 25635 (en los años 1991 y 1992 respectivamente), en cuya normatividad se apostó por articular el modelo centralista unificado o de dirección central de Inteligencia, de dependencia de Inteligencia con concentración total de poder, eliminando el órgano colegiado de toma de decisiones que en el Decreto Legislativo N° 270 se llamó Consejo Superior de Inteligencia (CSI).

La nueva posición del fujimorismo contenida en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 04252-2014-CR, acerca de la situación actual del COIN, señala: "… el Consejo de Inteligencia Nacional, que reúne a los jefes de inteligencia, ha pasado de ser la máxima instancia del Sistema de Inteligencia Nacional [conforme señalaba la derogada ley ordinaria N° 28664] a ubicarse como una instancia consultiva y de coordinación técnica [conforme señala el vigente Decreto Legislativo N° 1141]". En suma, una "nueva" reorganización de la Inteligencia peruana de pronóstico y futuro sumamente difuso e incierto.

6. Uruguay

En Uruguay, en febrero del año 2015 fue presentado en el congreso uruguayo la iniciativa legislativa del senador Pedro Bordaberry ('Vamos Uruguay'), proyecto de ley que regula el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Secretaría Nacional de Inteligencia.

En el caso uruguayo, el proyecto de ley señala en su Exposición de Motivos el acertado enfoque en el sentido de que hubo un frustrado intento de reorganización (de Inteligencia nacional) que fue anunciado pero nunca concretado. También es destacable, en dicho proyecto, una bienvenida intención de crear una Comisión Parlamentaria de Supervisión del Sistema de Inteligencia del Estado, la que sería bicameral para fiscalizar y ejercer control a las actividades a sus organismos de Inteligencia[233] (en el caso de Perú a partir de la derogada ley ordinaria N° 28664 del 2006, se independizó el rubro de inteligencia de la antigua Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, convirtiéndola en una Comisión Ordinaria e independiente de Inteligencia). Así también en Uruguay, asoma el mismo problema de la inteligencia peruana en el sentido de la experiencia de una fallida reorganización de su inteligencia, siempre anunciada pero nunca realmente concretada.

CONCLUSIONES

Los Servicios de Inteligencia, en el nivel político – estratégico para la toma de decisiones, en la región andina de Sudamérica parecen todavía no superar, institucionalmente, los esquemas de la doctrina de seguridad nacional de la Guerra Fría, y especialmente su accionar intrusivo en el sistema político, en provecho de los gobiernos de turno, personajes ligados a determinados segmentos de poder, o de simple defensa de sus intereses corporativos propios. Tampoco parecen superar su origen cronológico, para el momento político y hemisférico para cual fueron creados: Argentina en 1946 (CIDE), Colombia en 1953 (DAS-SIC), Perú en 1960 (SIN), Venezuela 1969 (DISIP) o bien se encuentran muy acotados por traumáticas experiencias pasadas, como el caso de Chile en 1974 (DINA) y 1977 (CNI).

Persiste cierta inclinación de muchos de los servicios de Inteligencia andinos, por privilegiar el ámbito operativo, la colección, obtención o reunión de informaciones, en desmedro de funciones estratégicas y de elaboración de prospectiva al más alto nivel para la toma de decisiones: marcar sus propias agendas, efectuar todo el ciclo de Inteligencia y posiblemente convertirse en consumidores y tomadores de decisión empleando y explotando el producto de Inteligencia propio, como con la desactivada Secretaría de Inteligencia de Argentina, o la DINI del Perú, o en el pasado reciente el DAS de Colombia.

Las normas legales en la región andina en materia de Inteligencia promulgadas desde la década de los noventa con objeto de establecer controles públicos, contrapesos políticos y fiscalización a los servicios respectivos (como los casos de Argentina en el 2001, Chile en el 2004, Perú en el 2006 y 2012, Ecuador en el 2009, Colombia en el 2009 y 2013) han sido bastante razonables, pero se encuentran en muchos casos acotadas y limitadas por la persistente debilidad institucional de los sistemas políticos de los países de la región, tan propios y característicos en esta parte del mundo; entre ellos la falta de un adecuado esquema realmente funcional de separación, independencia y equilibrio de los Poderes Públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y de ejercicio real y tangible de la función fiscalizadora de los Congresos o Parlamentos, además de las complejas relaciones políticas entre el gobierno y la oposición de turno.

Persiste una muy difícil relación entre productores y fiscalizadores de Inteligencia, reflejada en la tensión entre las Comisiones Parlamentarias especializadas de los Congresos y los servicios de Inteligencia de la región: estos servicios perciben a las comisiones como un escollo o limitante para el ejercicio de sus actividades, obviando la ventaja que significa la aplicación de los mecanismos de control externo legitimando la actividad de Inteligencia. Hay una distante línea divisoria casi infranqueable entre dos típicas culturas y ethos laborares y profesionales, con el agravante de una riesgosa falta de equilibrio: la de transparencia, control público y rendición de cuentas de las entidades parlamentarias contra la de la secrecía de Estado y reserva de los servicios de Inteligencia.

Los procesos de reorganización (reforma, reestructuración o reconstrucción) de los servicios de Inteligencia en la región andina de Sudamérica están subordinados predominantemente a las agendas y prioridades políticas de los Poderes Ejecutivos y Legislativos: hay evidente ausencia de persistencia en el tiempo en los procesos de mejoras planteadas; no hay evidencia de generación de políticas de Estado permanentes, que superen a los gobiernos, sobre la materia. Los Planes de Gobierno de los partidos políticos de la región nunca consideran planteamientos sobre el sector Inteligencia por que no son rentables electoralmente: los cambios en el sector en la región se producen de forma reactiva por alguna crisis generada (casos: Colombia, Ecuador, Perú, Argentina y Chile) y no proactivamente por una agenda política pre establecida permanente y de Estado.

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las de su país o sus agencias.

Antecedentes del sistema de inteligencia estratégica en México

Manuel Balcázar Villarreal

INTRODUCCIÓN

Abordar el tema de inteligencia requiere una aproximación sistémica y excluyente que ha estado presente a lo largo de la historia del desarrollo de las sociedades, en tanto permite identificar riesgos y amenazas de distintos orígenes para evitarlos o matizar su impacto negativo sobre los grupos sociales.

Debe señalarse que tradicionalmente la definición de inteligencia está ligada en un primer momento al proceso cognoscitivo, como una capacidad, ya sea de *entender o comprender o de resolver problemas.*[234] Por su parte la sicología considera que:

> *La inteligencia no es sólo la capacidad de razonar; es también la capacidad de encontrar material relevante en la memoria y enfocar la atención cuando se necesita.*[235]

En la definición tradicional de inteligencia como en las aportaciones de la sicología se encuentran elementos que han resuelto problemas inherentes al desarrollo humano, como la transición del nomadismo al sedentarismo, fortaleciendo los mecanismos de protección de la especie humana, como lo señala Abraham Maslow:

> *Otros aspectos más amplios del intento por buscar seguridad y estabilidad en el mundo se observan en la preferencia por cosas familiares en vez de no familiares, o conocidas en vez de desconocidas. La tendencia a tener alguna religión o filosofía del mundo que organice al universo y al hombre en una especie de todo satisfactorio, coherente y significante está también motivada en parte por la búsqueda de seguridad. Aquí también podemos enlistar la ciencia y filosofía en general como parcialmente motivados por estas necesidades de seguridad…*[236]

Bajo la óptica de Maslow la búsqueda de estabilidad y seguridad está basada en una motivación humana, que busca conocer y organizar nuestro entorno desde lo individual hacia lo colectivo. Como se puede apreciar, la construcción del concepto de inteligencia en lo individual parte de una óptica multidisciplinaria bajo la lógica del conocimiento inmediato y formación de experiencia. Así, es en la colectividad cuando la inteligencia ha tomado un sentido de mayor utilidad, al asociar la obtención de información con la satisfacción de necesidades grupales, que bajo un enfoque de teoría política contemporánea, tendría su expresión más acabada en el Estado – Nacional, como la integración de individuos en una población específica bajo un gobierno que garantice la sobrevivencia del mismo Estado y logre el cumplimiento de los Objetivos Nacionales. Sin embargo otros autores identifican como etapa clave para el desarrollo de la inteligencia el siglo XVIII:

> *La revolución francesa e industrial inició nuevas condiciones. Al perfilar el mundo moderno, ellas crearon inteligencia moderna. El deseo de los franceses por defender su nueva nación democrática contra la invasión de ejércitos de otras monarquías y la necesidad de contrarrestar el profesionalismo de los ejércitos de esas naciones con superioridad numérica, llevó a los ejércitos a ser más grandes de lo que fueron en el pasado…*[237]

Bajo esta óptica se fortalece la asociación de inteligencia para preservar la integridad los valores de una nación, cualesquiera que estos fueran en distintas etapas de la historia; sin embargo es evidente que a partir de la revolución francesa la inteligencia cobró en los gobiernos occidentales un sentido democrático, que se iría perfeccionando con el transcurso del tiempo y el desarrollo de procesos bélicos a gran escala.

1. El Concepto de Inteligencia en México

Bajo los antecedentes y referentes a nivel internacional, la aplicación de la inteligencia en México a lo largo del Siglo XX tuvo características propias que iniciaron con el régimen

constitucionalista de Venustiano Carranza y cronológicamente avanzaron con el acompañamiento e influencia de Estados Unidos, pero con un desarrollo desfasado y poca comprensión del concepto dentro de la cultura nacional y los campos del poder, por lo que se requiere modernizar bajo un enfoque estratégico el Sistema de Inteligencia Nacional.
En el contexto histórico las investigaciones sobre el uso de la inteligencia en la última década del Siglo XIX y primera del XX refieren la existencia de una red de información al servicio del Presidente Porfirio Díaz, basada en la estructura interna y el Servicio Exterior Mexicano:

> *El presidente Díaz también hizo que la Secretaría de Gobernación y el Departamento de Guerra desarrollaran una policía secretar propia para la seguridad interna. Los treinta y un consulados mexicanos en Estados Unidos, que eran esencialmente bases de espionaje, obtenía, sobre todo, información secreta de los exiliados mexicanos opuestos a Díaz, proporcionada por las agencias de detectives privados que contrataban.*[238]

Como se aprecia, aun cuando el sistema de información de Díaz tenía un importante despliegue en el extranjero, su agenda era totalmente doméstica, orientada hacia el seguimiento de mexicanos en Estados Unidos. Bajo la teoría de Kent se empleaba principalmente la actividad de inteligencia, que no conocimiento, lo cual posiblemente explique la razón por la que la información acopiada para la administración de Porfirio Díaz no pudo visualizar la tendencia social y política del México prerrevolucionario que derivó en la caída del régimen y motivó un nuevo pacto social y político en el país, en el cual los servicios de inteligencia tendrían un rol central pero muy discreto.

1.1. Las bases de la inteligencia en México

Dentro de los fundamentos de la inteligencia nacional durante el Siglo XX el Archivo General de la Nación identifica claramente a la administración del Presidente Carranza como el período en el que se establecerían las bases, de acuerdo a lo siguiente:

> *Cabe señalar como antecedente, que en el segundo semestre de 1915 Venustiano Carranza, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado Ejecutivo de la Nación instalado en Veracruz, había creado un incipiente servicio de investigación confidencial dirigido a vigilar las acciones enemigas y la actividad obrera en el estado que estuvo a cargo de la señora Dolores Betancourt.*[239]

Teniendo estos antecedentes como base, es hasta 1918 cuando oficialmente se empieza a

guardar registro de las organizaciones de inteligencia en el país, tal como lo comenta Aguayo (2001) o las propias crónicas del Archivo General de la Nación, que refieren la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación como el momento en el que se abordan en los artículos 23 al 27 las funciones de inteligencia conferidas a Gobernación:

> ***Sección Primera***
> *1. Nombramientos y renuncias de los secretarios de Estado, jefes de Departamento, procurador General de la República y gobernadores de los Territorios. 2. Relaciones con el Congreso de la Unión y con la Suprema Corte de Justicia.3. Relaciones de la Federación con los Estados que la forman y Territorios Federales…11. Asuntos cuyo despacho no esté encomendado especialmente a otra sección.*[240]

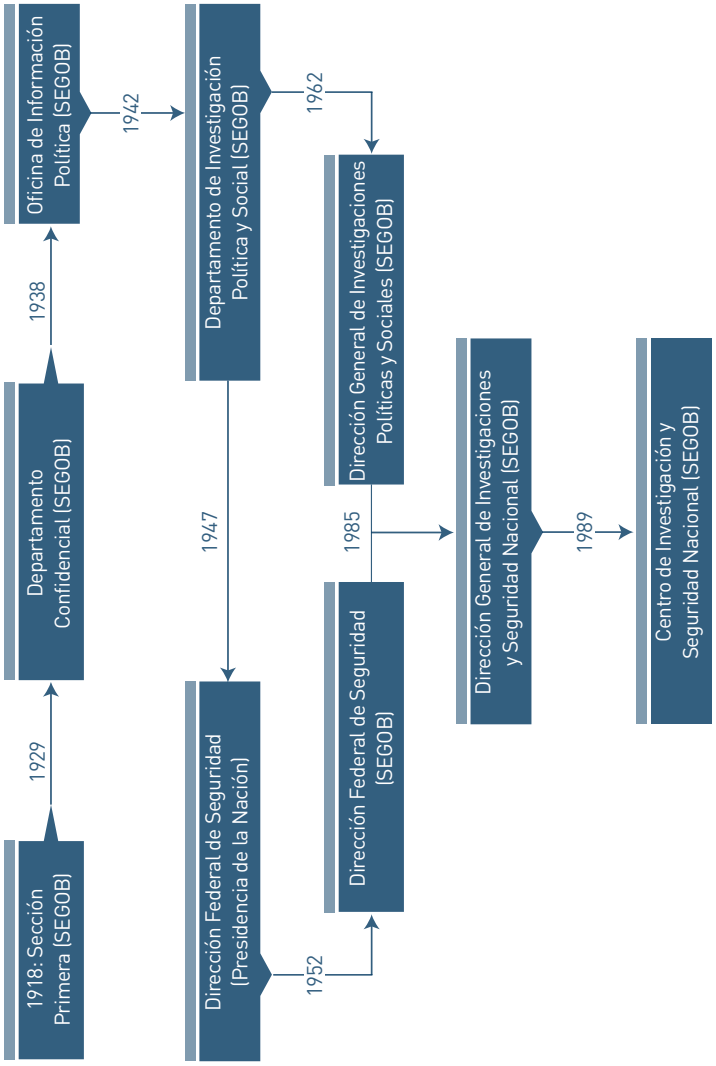
De la revisión de las funciones de la Sección Primera así como de las otras tres que integraron en Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación no se aprecia un señalamiento directo hacia el manejo de información o servicios secretos, sin embargo el apartado once, que se cita anteriormente, junto con las referencias históricas permiten identificar a esta sección como la responsable de manejar la información política dentro de la Secretaría de Gobernación, lo cual ha sido una constante desde esa fecha hasta nuestros días, ya que:

> *Aquella institución creada por Carranza en 1918 sigue operando hoy, ocho décadas más tarde; tiene su sede en la capital y salvo en el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952) siempre ha estado formalmente integrada a la Secretaría de Gobernación. Los servicios de inteligencia se han transformado por la influencia de los cambios en el país y por factores en su interior.*[241]

A lo largo de las ocho décadas mencionadas por Aguayo, más otros tres lustros, se contabilizan más de 90 años, de manera que para el 2018 se cumplirán 100 años de la fundación de los servicios de inteligencia en México, que han sufrido una serie de transformaciones motivadas por crisis internas del propio aparato de inteligencia nacional, nuevos contextos democráticos y cambios nacionales e internacionales en el paradigma de seguridad e información.

Cabe mencionar que a lo largo de su existencia los servicios de inteligencia registran nueve transformaciones de nomenclatura y organizacionales (figura 1), que inician, como ya se comentó, con la Sección Primera (1918) en la administración del Presidente Carranza, para seguir con un ajuste que daría pie al Departamento Confidencial (1929), con un nombre mucho más revelador de la función de los servicios secretos, y un panorama político totalmente diferente al de los orígenes.

Figura I **Transformaciones de las organizaciones de inteligencia en México**



Fuente: Elaboración propia con base en CISEN 20 Años de Historia (págs. 97 – 101) y Aguayo Sergio (2001), pág. 62

Once años después (1938) y en medio de una intensa transformación institucional y efervescencia política nacional e internacional el antiguo Departamento Confidencial se transformó en la Oficina de Información Política, evidenciando un fuerte componente político que marcaría la concepción de la inteligencia en México. Posteriormente y en el marco de la Segunda Guerra Mundial los servicios de inteligencia fueron llama-

dos Departamento de Investigación Política y Social (1942), ampliando los temas de la agenda hacia el campo de poder social.

Tras haber finalizado la Segunda Guerra Mundial nuevamente se modificó, a mediados de siglo, el nombre y estructura de la inteligencia mexicana, con una nueva organización emergente, la Dirección Federal de Seguridad (1947), que durante un año dependió de la Presidencia de la República, para posteriormente ser transferida a la Secretaría de Gobernación, sin desaparecer el Departamento de Investigación Política y Social, con lo que surgieron dos estructuras de inteligencia, en estrecha colaboración con Estados Unidos bajo la teoría propuesta por Sherman Kent.

Para 1967 el Departamento de Investigación Política y Social se transformaría en una Dirección General, quedando como Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, coexistiendo con la Dirección Federal de Seguridad, en una situación que se mantendría hasta 1985, cuando la "Federal de Seguridad" como era conocida coloquialmente se vio envuelta en hechos delictivos al más alto nivel, dentro de los que destacan el asesinato del periodista Manuel Buendía y relaciones con el narcotráfico.

Así el 29 de noviembre de 1985 se funda la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, que integró las tareas de la Dirección Federal de Seguridad y la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, diseñada bajo un nuevo concepto, como lo narra Pedro Vázquez Colmenares, uno de sus fundadores:

> *Por invitación del señor presidente Miguel de la Madrid solicité licencia…para encargarme de dar vida y funcionamiento a la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, en una concepción nueva y moderna…Se crearon las estructuras básicas para su operación y funcionamiento y las direcciones de Investigaciones, Análisis, Contra Inteligencia y Seguridad fueron ocupadas por funcionarios provenientes de las instituciones desaparecidas.*
>
> *Pugné para que durante mi gestión la nueva institución no tuviera funciones operativas, sino solo de investigación, información, prevención, análisis e inteligencia…Siempre consideré que el DISEN, no siendo órgano de seguridad pública, sino de inteligencia nacional, no debía involucrarse en campos que no le correspondían. Cuando en nuestras investigaciones encontrábamos hechos o figuras delictivas, las hacíamos de inmediato del conocimiento de las autoridades competentes.*[242]

Como se puede apreciar el surgimiento del órgano de inteligencia civil fue en medio de una

crisis nacional, provocada por la falta de controles y supervisión, además de un enfoque eminente operativo del concepto de inteligencia, que colapsó y motivó una clara distinción entre seguridad pública e inteligencia nacional, además de un viraje hacia la inteligencia como conocimiento con el respaldo organizacional, y por primera vez en la historia, relacionado con la seguridad nacional.

Resalta también la distinción marcada entre seguridad pública e inteligencia nacional, que junto con el concepto de seguridad y defensa nacional han sido objeto de profundas confusiones, que han prevalecido desde el origen contemporáneo de los servicios de inteligencia mexicanos a la fecha, tal como lo señala Jorge Carrillo Olea, otro de los fundadores, haciendo referencia a la creación de la DISEN:

> *En aquel entonces todavía se confundía la seguridad nacional con la defensa nacional, incluso en los estratos militares. Actualmente, la confusión existe entre seguridad nacional y seguridad pública; se siguen confundiendo los dos conceptos y se habla indistintamente de ellos, incluso en las altas esferas políticas.*[243]

Cuatro años después de la creación de la DISEN se creó el 13 de febrero de 1989 el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, CISEN, que se ha mantenido con ese nombre desde entonces, realizando ajustes y modificaciones a sus funciones, enfatizando más el componente organizacional que de conocimiento u operaciones, de las cuales formalmente se desprendió 10 años después al desprenderse de la Dirección de Protección, que pasaría a formar parte de la entonces Policía Federal Preventiva.

1.2. Las últimas dos décadas de la inteligencia en México

Previo al surgimiento del CISEN se aprecia un manejo principalmente organizacional de la inteligencia, y aunque originalmente se concibió estrictamente como un órgano de información, el componente de organización de inteligencia tomó gran auge, generando un desarrollo estructural gradual.

Con la fundación del CISEN se logró una transformación estructural tanto en la concepción de los servicios de inteligencia, que inició hacia el interior y gradualmente se fue abriendo hacia el exterior, bajo un referente académico que fue acompañado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), llevando a la publicación de encuestas especializadas, dos Revistas de Administración Pública (RAP), 98 y 101, sobre seguridad nacional e inteligencia, respectivamente, en la que distintos especialistas y funcionarios públicos trataban distintos temas de la agenda nacional.

Adicionalmente se inició un proceso de especialización abierto al público en general que

impartieron el INAP-CISEN, con los mismos contenidos y académicos que se impartían de manera cerrada al personal de los servicios de inteligencia en México. La capacitación fue un espacio para la interacción entre civiles, militares, académicos, activistas, funcionarios y estudiantes, enfocado mayoritariamente en la seguridad nacional, que sirvió de base para el intercambio de opiniones y capacitación de servidores públicos.

Tras la alternancia política en el año 2000 el entonces Presidente electo, Vicente Fox, señaló que el CISEN sería desmantelado, argumentando espionaje telefónico y corrupción, sin embargo tras asumir la titularidad del Poder Ejecutivo Federal ordenó un diagnóstico que dio cuenta del desarrollo interno y capacidades de la inteligencia mexicana, que hasta ese entonces había sido bastante exitosa en la contención de organizaciones subversivas, además de haber apoyado al desmantelamiento de grupos de secuestradores, que para aquellos años apenas bosquejaban el cambio de agenda nacional.

Con los amagos de desaparición y especulaciones generadas sobre los servicios de inteligencia en México se pudo apreciar que los tomadores de decisiones y una parte importante de los integrantes del campo de poder político en el país no se encontraban del todo familiarizados con el concepto de inteligencia, y posiblemente tenían de manera preconcebida y errónea la visión de espionaje como sinónimo de inteligencia. Esta situación mostraba que los potenciales consumidores de la inteligencia nacional, provenientes de cualquier partido político, no estarían del todo familiarizados con el concepto, regresando en ocasiones hacia la secrecía y privilegiando los conceptos de organización y actividad de inteligencia sobre el conocimiento, particularmente sin un marco jurídico que regulara al respecto.

Previamente al surgimiento de la ley en la materia se registra el surgimiento de una organización de inteligencia en el sector hacendario, con el surgimiento de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), el 7 de mayo de 2004. Al año siguiente se solventó la ausencia de un marco normativo en seguridad nacional e inteligencia en 2005 y 2006, con la Ley de Seguridad Nacional y el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, respectivamente, con lo que se aborda de manera secundaria el concepto de inteligencia, que se analizarán en el siguiente capítulo.

Adicionalmente dos años después del surgimiento de un marco normativo básico de inteligencia, en 2008, se creó la Unidad de Inteligencia Naval en la Secretaría de Marina, en un esfuerzo por fortalecer y modernizar el trabajo de la Armada. Para 2009 se creó la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional con funciones específicas de capacitación y conocimiento:

> ***Artículo 2.-*** *Se crea la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional, como una institución educativa del Centro, con capacidad académica en materia de inteligencia civil para la seguridad nacional…*

*…**Artículo 7.-** Corresponde a la Escuela la atención de los siguientes asuntos:*

I. Formar cuadros en materia de inteligencia y seguridad nacional para el Estado mexicano;

II. Generar y sistematizar el conocimiento del más alto nivel en materia de inteligencia y seguridad nacional;

III. Integrar y fortalecer la Biblioteca interna y el Centro de Documentación en materia de inteligencia y seguridad nacional, y

IV. Intercambiar experiencias e información con educandos, maestros y cualquier institución nacional o internacional, siempre y cuando no sea información materia de reserva.[244]

Por su parte la Secretaría de la Defensa Nacional creó a principios de 2013 la sub jefatura de inteligencia, dependiente del Estado Mayor de la Defensa Nacional, lo cual también representa un cambio en el paradigma, que tradicionalmente había manejado las sub jefaturas operativas y administrativas.

Como puede apreciarse hay un importante avance en el enfoque organizacional de la inteligencia, y recientemente en la vertiente de conocimiento, que serían las bases para el desarrollo sistemático de la inteligencia, como se verá en el capítulo 2 y 3, en el que se aprecia que existen los elementos necesarios para la integración del sistema.

1.2.1.Fundamentos del Sistema de Inteligencia Estratégica en México

La construcción de un Sistema de Inteligencia en México es un elemento presente desde principios del Siglo XXI, que pese a tener 15 años de haber sido enunciado todavía se encuentra en proceso de consolidación. En la visión de los tomadores de decisiones se proponía:

> *Establecer un sistema de inteligencia para la seguridad nacional que posibilite proveer la necesaria información que requiere el Estado Mexicano en materia de seguridad nacional. Ese sistema buscaría integrar la inteligencia que se genera en organismos de la Administración Pública Federal, en las Entidades Federativas y del Distrito Federal.*[245]

A lo largo de estos tres lustros ha habido avances importantes, como el marco legal explicado, que se analizará a detalle en el capítulo 2, además de la firma de convenios entre la federación y gobiernos estatales para la integración de elementos que se sumen en el marco del Sistema de Inteligencia. Sin embargo es evidente la necesidad de integrar también a los Poderes Legislativo y Judicial, además de los municipios, que son la primera superficie de contacto del ciudadano con las autoridades.

En función de lo anterior es claro que en la integración y modernización del Sistema de Inteligencia Estratégica en México se requiere un enfoque integral, que se apoye en las estructuras existentes y supere su ámbito de acción, ya que:

> *La mayor parte de información sobre los sistemas de inteligencia en México proviene del actualmente denominado CISEN (Centro de Investigación y Seguridad Nacional) y sus estructuras antecedentes.*[246]

Bajo este enfoque uno de los retos para la integración del sistema será ampliar la esfera de competencia asociada a los temas "duros" de la seguridad nacional,[247] como una manera de resolver los dilemas contemporáneos que se presentan para la inteligencia mexicana.

CONCLUSIONES

Se percibe que actualmente en México el paradigma tradicional de los sistemas de inteligencia se encuentra en proceso de definición y ajuste, tras intensos y polémicos episodios asociados al surgimiento masivo de civiles armados (auto defensas), participación de cuerpos de policía municipales en la desaparición de 43 estudiantes, además de la fuga desde un penal de alta seguridad de una de las personas más buscadas en México y otros países.
En contraparte se perciben también importantes logros, como la captura de los principales líderes de organizaciones delictivas, la contención de grupos y movimientos anti sistémicos radicales, así como la desactivación de conflictos magisteriales y estudiantiles en los últimos años.
Sin embargo se percibe que el desarrollo de la cultura de inteligencia se encuentra aún en ciernes, además de tener un gran desafío en el contexto local, donde el concepto parece ser mal interpretado y poco regulado por el marco jurídico, generando en ocasiones concesiones basadas en la racionalidad política más que institucional.
Sin duda todos estos elementos obligan al replanteamiento del sistema de inteligencia nacional, bajo un enfoque estratégico que privilegie objetivos de atención sobre desarrollo de cuerpos burocráticos, que parecería resumirse en el dilema politización versus profesionalización.

Bibliografía

Aguayo, Sergio. La Charola: Una Historia de los Servicios de Inteligencia en México. México: Grijalbo, 2001.
Archivo General de la Nación. "Direción General de Investigaciones Políticas y Sociales." 20 de 05 de 2015. http://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/guia/INTRODGIPSCOMP.pdf.
Balcazar, Manuel. "Inteligencia de Fuentes Abiertas: como implementar la mejor opción para las agencias gubernamentales en la era de las redes sociales." En Inteligencia Estratégica en el Contexto Mexicano, de Tello Joge, Laborde Adolfo y Villarreal Mario. México: Plaza y Valdéz, 2012.

Clausewitz, Karl von. De la Guerra. 2002.
Corsi, Giancarlo et al. Glosario sobre la Teoría Social de Niklas Luhmann. Editado por Giancarlo et Al Corsi. Anthropos, 1996.
Diario Oficial de la Federación. "Diario Oficial de la Federación." 16 de 4 de 2009. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5087246&fecha=16/04/2009.
Ghanshyam, Katoch. Fourth Generation War: Paradigm for Change. Monterey, California: Naval Posgraduate School, 2005.
Giddens, Anthony. Sociology. London, 1993.
Hillman, James. Un Terrible Amor por la Guera. Madrid: Sexto piso, 2010.
Jeannetti, Elena. Institucionalización de un Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional en México. Toluca: UNAM e IAPEM, 2007.
Kahn, David. "An historical theory of intelligence." En Intelligence Theory, de Stephen Marrin and Mark Phytian Peter Gill. 2009.
Kahneman, Daniel. Pensar rápido, pensar despacio. México: Debate, 2012.
Kautylia. "Arthasasthra." 3 de Mayo de 2015. https://ia902703.us.archive.org/13/items/Arthasastra_English_Translation/Arthashastra_of_Chanakya_-_English.pdf.
Kent, Sherman. Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana. Pleamar, 1994.
Luhmann, Niklas. Introducción a la Teoría de Sistemas. México: Universidad Iberoamericana, 2009.
Introducción a la Teoría de Sistemas. ITESP, s.f.
Maslow, A. H. "A Theory of Human Motivation." Psychological Review, 1943: 378.
Montesinos, Vladimiro. Sin Sendero, Alerta Temprana. Lima: Ezer Editores, 2009.
Olea, Jorge Carrillo, entrevista de Luis Herrera Lasso. CISEN 20 Años de Historia: Testimonios (2009).
Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. 08 de 03 de 2015.
Revista de Administración Pública (RAP) 54. "Instituto Nacional de Administración Pública."
Revista de Administración Pública (RAP) 54, Abril - junio 1983: 404.
Reyes-Alonso, Juan Manuel. "La Cultura Cubana y su Expresión en los Servicios de Inteligencia." En Democratización de la Función de Inteligencia, de Russ Swenson y Susana (coordinadores) Lemozy. National Defense Intelligence College, 2009.
Rivera, Edgar de Jesús Velázquez. "Historia de la Doctrina de Seguridad Nacional." Convergencia. Revista de Ciencias Sociales (Universidad Autónoma del Estado de México) 9, nº 27 (Enero - abril 2002).
Secretaría de Gobernación, Centro de Investigación y Seguridad Nacional. "Comunicación de Don Pedro Vásquez Colmentares a Guillermo Valdés Castellanos, Director General del CISEN." En CISEN 20 Años de Historia: Testimonios, de Centro de Investigación y Seguridad Nacional. México, 2009.
Thayler, Harry, y Marjorie Locke. El Espionaje en México en el Siglo XX. México: Promexa, 2000.
Thomas, Gordon. Mossad, La Historia Secreta. Buenos Aires: Vergara, 2000.
Tzu, Sun. El Arte de la Guerra. México: Colofón, 1995.
U.S. Congress, Senate and House of Representatives of the United States of America. "U.S. Senate Select Commitee on Intelligence." s.f. http://www.intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf (último acceso: 07 de 05 de 2015).
Villalobos, Joaquín. "Inteligencia desde una Organización Insurgente y Posibles Aportes de Valor Universal." En Inteligencia Estratégica en el Contexto Mexicano, de Jorge Tello, Laborde Adolfo y Villarreal Mario. México: Plaza y Valdes, 2012.
Weber, Max. Economía y Sociedad. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las de su país o sus agencias.

La vigencia de la perspectiva geoestratégica en la inteligencia estratégica

El mundo, Rusia y América Latina, ¿Dónde buscar afinidades?

Boris F. Martynov

INTRODUCCIÓN

A inicios del año 2009, se llevó a cabo la revisión de los eventos internacionales más relevantes, publicada por los especialistas del *Moscow State Institute of International Relations* (MGIMO por su acrónimo y *Alma Mater*, donde el autor tiene el honor de ser profesor desde hace 15 años), en el marco de la cual se discutieron los logros y retrocesos de la política exterior rusa, signada por los eventos de Georgia y Abjasia (otrora república autónoma dentro de Georgia) y del "avance inesperado" en la dirección latinoamericana (MGIMO, 2009: p. 92). Dado que, en ese marco, Rusia obtuvo el apoyo -tanto moral como material- de algunos países de América Latina, lo que le permitió contrarrestar al desafío geopolítico de Estados Unidos de Norteamérica (en adelante, EEUU), al desplegar sus buques de guerra en el Mar Negro.

Estos hechos se desarrollaron durante el periodo en el que, de acuerdo con la "Concepción de la política exterior de Rusia" (documento del año 2000), América Latina -de conformidad con su relativa importancia regional- todavía figuraba en último lugar, sólo después de África.

La perspectiva de cambio de la visión de Rusia respecto de Latinoamérica, es una cuestión que, por su significación, merece ser considerada como una variable de importancia fundamental en las percepciones de la inteligencia estratégica de la Federación Rusa.

Las raíces de la subestimación de Latinoamérica en Rusia

Esta subestimación de la región latinoamericana, vigente en la política exterior rusa hasta comienzos de la década de los años 90 del siglo XX, corresponde al período que en Rusia se conoce como "kózyrevshina" (derivado del nombre del canciller de entonces, Andréi Kózyrev). Extraoficialmente, se reconoce que en una ocasión dicho funcionario afirmó que la "nueva" Rusia debería buscar sus "aliados naturales" en América del Norte, Europa y Japón, pues el resto del mundo -según su parecer- era nada más que mera "escoria".

Pero esto no fue sólo la subestimación de una u otra persona, -aunque en aquel entonces el subjetivismo idealista se combinaba con el deseo de ganancias fáciles-; la falla residió en el falso juicio, que durante decenios propagaba la misma gente, que primero enarbolaban las ideas marxistas y después del derrumbe del llamado "socialismo real" pasaron a ser liberales. En ambos momentos históricos, estaban convencidos que servían a los intereses del Estado, cuando en realidad sólo servían a sus propios intereses de carrera y de rápido enriquecimiento. Estos enfoques erróneos partían de la misma gente y de las mismas instancias, interesadas en auto-preservarse a sí mismas, como el Comité Central del Partido Comunista de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y las diferentes estructuras del gobierno de la URSS y, posteriormente, de la Presidencia y gobierno de la "nueva" Rusia e, inclusive, de la arquitectura de seguridad-inteligencia.

Las copiosas fallas teóricas afectaban tanto las relaciones de la URSS/Rusia con Occidente, como con otras regiones y, especialmente, América Latina.

Primero, se pensaba que las diferencias con Occidente se explicaban sólo por el conflicto ideológico y que, al desaparecer este, automáticamente se abrirían "las grandes alamedas" para la cooperación fructífera y ventajas mutuas con EEUU y los países "más desarrollados". De América Latina ni se pensaba entonces, o se pensaba en términos no muy halagadores: los países de la región se dibujaban como los deudores soviéticos (vg. Cuba, Nicaragua) o como la "esfera de influencia natural" de EEUU, muy "lejana" y "no tradicional", con los que no valía la pena buscar contactos "innecesarios" para no "irritar" a "nuestro socio número uno".

Otro error –todavía más grave, pero bien relacionado con todo lo dicho anteriormente-, fue el de combinar la política real con la "amistad" fingida. En parte, esto se debió a la inexperiencia en la política exterior de nuestros líderes de entonces (Gorbachov y Yeltzin), que antes se ocupaban -casi exclusivamente- de los asuntos internos de Rusia. En parte, a la diferencia cultural y "civilizacional" entre Rusia y Occidente, mejor dicho, entre Rusia y el mundo anglo-sajón, aunque de este conflicto se sabía bastante bien en la Rusia Imperial (el llamado "Juego Grande"). Después, bajo el régimen marxista "internacionalista", las causas reales de ese conflicto *-geopolítico y cultural-*, fueron de repente olvidados en pro de las

"contradicciones de clases"; pero, al terminarse la "Guerra Fría" (1947-1991) y con el fin del conflicto ideológico, aquellas causas de mucha más larga duración, de repente afloraron a la superficie de nuevo.

¿Podemos hablar de diferencias civilizacionales? - ¡Claro, que sí!

Así, de acuerdo con el autor británico Piers Brandon, la "hipocresía" es una legítima cualidad de la raza anglo–sajona (Brandon, 2008: p. xix).

Basta ilustrar esta aseveración con un ejemplo digno de la teoría de Huntington: cuando Gorbachov, en 1989, recibió la promesa de Bush y otros líderes occidentales, de que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) jamás se movería para el Este de Europa ni amalgamaría a los países del ex-Pacto de Varsovia, el premier ruso no obligó a occidente a formalizar tal compromiso, pues en sus propias palabras, simplemente "tenía confianza" en sus "amigos".[248] El resultado de aquella ingenuidad (entre las carencias nacionales los rusos somos famosos por la credibilidad excesiva) es que la Europa actual lo siente en su propia piel como en el caso Ucrania.

Otras negociaciones entre Rusia y EEUU -con su "comitiva" europea- sobre diferentes problemas regionales y globales que han tenido lugar hasta hoy en día (la no expansión de la OTAN, la preservación del tratado sobre la defensa anti-misilística, la no ubicación de los anti-misiles en territorio del Este de Europa, la no-intromisión en los asuntos internos de las repúblicas post-soviéticas, entre otros), en sus rasgos más principales se parecían mucho a los que Cecil Rhodes mantenía con los tribus africanas en el siglo XIX, o los presidentes norteamericanos en el mismo siglo con los nativos de la región .

De ahí que el deseo de unos sea imponer su voluntad cueste lo que cueste -muchas veces sin límites razonables-, en contraste con la "tolerancia benévola" *(benefit of the doubt)* de otros, como el caso de Rusia y los países latinoamericanos.

En este contexto, destaca la etapa de la reevaluación de los enfoques superficiales en Rusia, que comenzó en el año 1996 con la llegada al puesto del canciller del académico Evgueniy M. Primakóv, quien antes ocupaba el puesto de jefe de la SVR RF (acrónimo del servicio de inteligencia externa de Rusia). Su mentalidad -a la vez académica y de hombre de Estado y patriota indisputable-, contribuyó a tener una visión de mucho más largo alcance sobre la política internacional. Aunque sea difícil de creer, fue él quien propuso la creación del "triángulo" RIC –integrado por Rusia, India y China. En nuestro país a él se le adjudica también la autoría de la idea de BRICS (acrónimo de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), pues directamente después de una serie de visitas del propio Primakóv a los países de América Latina (visitó México, Cuba, Colombia, Argentina y Brasil) se habló de la necesidad de establecer la cooperación más estrecha con estos países. Así, en Brasilia dicho

canciller suscribió el documento conjunto que se denominaba significativamente "Acuerdo de Cooperación Estratégica entre Rusia y Brasil dirigido al siglo XXI". De esta manera, se puede pensar que el paradigma de los BRICS apareció, de hecho, un poco más temprano, que como acrónimo acuñado por J. O`Neil.

Después de esto tuvo lugar la intervención de EEUU y la OTAN en los asuntos internos de Yugoslavia, en contra de las disposiciones de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y el bombardeo de Belgrado, con su saldo de víctimas civiles o no combatientes. Rusia contestó a esto con la famosa "virada" de E. Primakóv sobre el Atlántico (cuando nuestro Canciller, en pleno viaje hacia Washington, al tomar conocimiento sobre el comienzo de los bombardeos, dio la orden de virar con el objeto de regresar a Moscú), y el "salto a Pristina" de nuestras tropas de asalto para no dejar a los soldados de la OTAN ser los primeros en apoderarse el aeropuerto de esa ciudad serbia. Pienso, que precisamente desde aquél momento -a la sazón, punto de inflexión- se puede marcar el comienzo de los eventos que derivaron en la situación actual. La diferencia es mínima: Yugoslavia ayer, Ucrania hoy. Conviene destacar que, especialmente, *esto tuvo lugar cuando todavía Yeltsin era presidente de Rusia*, por lo que tiene poco fundamento aquellos que lo dibujan como el "eterno amigo" de Occidente, y a Putin como su "enemigo." El nombramiento de Primakov per se fue el símbolo del "cansancio" de Yeltsin, -mas allá de lo pro-occidental de lo que él deseaba ser-, de lo que se consideraba la hipocresía anglo-sajona y de la eterna presión por parte de Washington. Cada acto de "buena fe" en las relaciones internacionales, necesariamente debe tener sus límites razonables para no convertirse en una traición.

Sucedió que ningún país aliado de EEUU denunció el abuso de la fuerza de la OTAN en Yugoslavia, pero entre los que alzaron la voz, destacan los miembros del "Grupo de Río", y así desde aquel momento, se puede marcar el comienzo del giro de la relación de Rusia con los países latinoamericanos.

En suma, lo correcto o incorrecto de nuestro pensamiento estratégico en el área de la política exterior, depende mucho de lo que consideremos como la base principal de nuestra consideración.

Hasta hace poco tiempo para muchos fue la economía, pero parece que ya llegó el tiempo, -sino de reveer ese estereotipo por completo-, por lo menos, de enriquecerlo con nuevos paradigmas. Me pregunto cómo una sustancia volátil como es la economía, puede responder por sí sola a todos los eventos que transcurren en el mundo, siendo que la misma economía depende de otros componentes mucho menos movedizos. Por ejemplo, de la ética de producción y del consumo de cada país, del sistema de derecho históricamente establecido, y de muchos otros componentes de naturaleza *cultural, histórica y psicológica*, que en sí son singulares para cada país y para cada pueblo. Parece que hasta ahora, sólo los especialistas en la "cultura de las negociaciones" han tenido la fuerza de reconocer esta

obvia realidad, pero limitado casi exclusivamente a su estrecho dominio: el mundo de negocios y el dominio del mercado.

Hablando en líneas más generales, destacan culturas *poliactivas* (rusos, latinoamericanos, pueblos del sur y del este de Europa, árabes) y *monoactivas* (anglo-sajones, alemanes, escandinavos). Las primeras prestan mayor atención a la *personalidad* de aquel con que se entabla negociación; mientras que estas últimas, al mismo *objeto* del negocio; y, de cada posición, podemos sacar el balance propio de lo positivo y lo negativo. Pero si bien esta división se encuentra prácticamente confirmada en la esfera del *business-making*, en otros casos seguramente ni sería recomendada en los correspondientes manuales.

¿Y los políticos? Ellos todavía están en la línea trasera. Los de EEUU, por ejemplo, continúan insistiendo en su objetivo: conservar la preponderancia o hegemonía estadounidense en el mundo, sin pensar mucho en sus contrapartes (todos nosotros). Para alcanzar este fin, se nos proponen una simple opción: o todos nosotros seremos "como ellos", o ..simplemente no seremos (Yugoslavia, Iraq, Siria, Libia, Ucrania).

Muchos científicos norteamericanos anotan que, en gran parte, la cultura política estadounidense después del fin de la "Guerra Fría", se transformó en la "cultura de negocios", que demanda la "inmediata respuesta" junto a la más rápida acumulación de las ganancias, y que el slogan "Yo primero" se hizo el lema de los políticos norteamericanos de nuestros días (Cooper Ramo, 2009: p. 115).

"Los norteamericanos -anota el más grande especialista en la cultura de negocios R. Lewis- no entienden a los otros debido a su aislacionismo y el encerramiento, tanto geográfico, como mental. Ellos continúan existiendo en todopoderosos "hoyos negros", aplastados por las nociones innatas de tal fuerza, que no dan lugar a dudas. Estos "hoyos negros" culturales no les permiten hacer el análisis exhaustivo de culturas y programas de otros países. Si Usted cree en el "American Dream", entonces no necesita nada más" (Lewis, 2013:p. 122).

Por su parte, el politólogo Farid Zakharia añade: "El orgullo de los estadounidenses por su propio país es absolutamente justificado: lo llamamos patriotismo. Si no, con todo esto, ellos sinceramente se extrañan de cómo otra gente puede tener orgullo por sus países <…> Los norteamericanos saben muy superficialmente del mundo de afuera. Ellos casi no saben idiomas extranjeros, casi no saben nada de las culturas extranjeras, y hasta no piensan en que esa situación debe ser corregida" (Zakharia, 2008: p.p. 55, 68).

Claro, es muy difícil contar con el posible cambio de esta situación, tanto más que -tal como lo probó Edward Snowden-, los órganos de la seguridad-inteligencia estadounidenses rastrean cada paso de sus ciudadanos (y de los extranjeros, inclusive de los jefes de Estado aliados) que puedan ser "peligrosos" para el sistema (por "saber demasiado"). Los pasos ulteriores que se pueden esperar, pueden ser todavía peores.[249] ¿Qué peligro conlleva eso para EEUU?. Los más destacados pensadores políticos estadounidenses (desde Samuel

Huntington a Francis Fukuyama) prevén un futuro tormentoso para su país y, naturalmente, para la comunidad internacional, y una parte de esos pronósticos ya se está presentando ante nuestros ojos.

Joseph Nye Jr., autor del concepto de la "fuerza inteligente" *("smart power")*, aconseja cuajar los elementos de las fuerza "rígida" y "blanda" (combinar *el hard power* y el *soft power*) en la política exterior de EEUU, con el propósito de prolongar el dominio político-militar estadounidense en el mundo (según su parecer, "los Estados hegemónicos son necesarios para la administración global"). Pero este dominio de EEUU, en sus propias palabras, ya comienza a disminuirse, precisamente porque Washington hasta ahora "no ha comprendido la cultura y la motivación de los otros" (Nye Jr., 2011: p. 228). Resulta extraño que en su política internacional EEUU prefiera usar métodos de corto alcance y de efecto temporal, más aproximados a las muestras de su cultura popular *(mass-culture, Shaw business)*.

De donde vale la pena abrevar en Samuel Huntington, quien llega a afirmar: *"Deep imperatives within American culture impel the United States to be at least a nanny if not a bully in international affairs"* (Huntington, 1996: p. 286). Pareciera que Washington en su política trata de copiar a los héroes de Hollywood, que para resolver sus problemas recurren a la fuerza letal: Chuck Norris, Rambo, James Bond, etc., paradigmas culturales muy difíciles de re-programar, e imposible de que "algún día", de repente llegue a "comprender" las razones y los intereses de los otros.

Este paradigma forzoso presupone la obligatoriedad de la existencia de un "enemigo" externo (Irán, Rusia, China, etc.), preferiblemente un enemigo fuerte (aunque, no tan fuerte como EEUU mismo). El propio Huntington hizo hincapié en que la ausencia del "enemigo externo" está afectando la unidad de la sociedad norteamericana y hasta puede causar "disturbios internos". Sin este enemigo y basándose en un sólo contrato político, según su parecer, EEUU "no se sostendrá mucho".

Si la amenaza externa es poco fundamentada, relativa o periódica, los norteamericanos "no llegarán al compromiso respecto al rol de la fe anglicana, el idioma inglés y su propia identidad nacional". Entonces, "EEUU se convertirá en una floja confederación con el predominio de diferentes grupos étnicos, políticos y culturales, que de lo común sólo tendrán la ubicación en el mismo territorio, que antes perteneció a Estados Unidos" (Huntington, 2004: pp. 44, 47. 279).

¿Qué se puede hacer para escapar del "choque de civilizaciones", con su riesgo para la paz mundial? Sólo la *cooperación* entre civilizaciones, dando crédito a una realidad que es todavía vigente, signada por civilizaciones así lejanas -como la anglo-sajona y la rusa-, apostando preferiblemente por las más "cercanas", como la rusa y latinoamericana (culturas poliactivas). Esta demanda implica encarar de otro modo la tarea del planeamiento estratégico en todos los niveles, trasladando el esfuerzo de los métodos coyuntural-políticos de hoy, a los científicos de mañana. Así, académicos de las jefaturas de las cancillerías y órganos de inteligen-

cia, -y no personal ocasional-, beneficiados por la fuerte coyuntura política, serán de gran necesidad para la tarea actual y futura. Los ejemplos de liderazgo con visión estratégica son bastante raros, pero los hay: en Rusia, tal como se puso de relieve, el académico Evgueni Primakóv, o en los Estados Unidos Henry Kissinger, por citar dos ejemplos.

En el ámbito de las relaciones multilaterales, los países de América Latina -aún desde los tiempos de la URSS- han estado más juntos que separados, y a menudo fueron coincidentes en sus votaciones en la ONU. La URSS tradicionalmente apoyaba las iniciativas de los países de la región en la Asamblea General, comenzando por la de crear la zona libre de armas nucleares en Latinoamérica (1967) y terminando por la iniciativa de la "Zona de Paz" en el Atlántico Sur en 1986. Se sabe del apoyo dado por la URSS a los esfuerzos latinoamericanos de resolver pacíficamente el conflicto centroamericano, al proceso de Contadora y del Grupo de Apoyo. Lo mismo se puede decir sobre las iniciativas latinoamericanas de carácter económico (la lucha por la Declaración de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados) y en la esfera del mantenimiento de la paz regional. Así, no resultó extraño que los países del "Grupo de Río" y Rusia se manifestaran de manera conjunta contra la intervención militar de EEUU y de la OTAN en Yugoslavia en 1999, así como que la mayoría de los países latinoamericanos (y Rusia, también) rechazaron las "razones" de los EEUU para sancionar la agresión contra Iraq (Chile y México, como miembros no-permanentes del Consejo de la Seguridad de la ONU, junto con Rusia dieron a conocer que no aprobarían una resolución). Se sabe que, antes de eso, el entonces Presidente de Brasil, Lula da Silva, convocó a una conferencia especial internacional sobre Iraq, idea que encontró el completo apoyo de mi país, pero sin adhesión de EEUU y otros países occidentales. De igual manera, Rusia y Brasil, apoyados por China e India, junto con la absoluta mayoría de los países latinoamericanos, no aprobaron el "amplio" empleo de la resolución del Consejo para bombardear a la población civil de Libia para dar "caza" a Gadafi.

En términos general, hay que subrayar que entre Rusia y la absoluta mayoría de los países latinoamericanos se observa no solamente una "proximidad o coincidencia de enfoques hacia los principales problemas globales de hoy" -expresión siempre presente en los documentos de carácter bi y multilateral de nuestra cooperación-, sino también, la proximidad de actitudes de más largo alcance, basada en el respeto común a la principal herramienta para tratar estos problemas: *el derecho internacional* (DI)

El Derecho internacional (DI) y su contenido cultural-étnico

La fuerza bruta no necesita del derecho. Esto se hace evidente en el ejemplo de un mundo unipolar, el cual vive según las "reglas" del jugador central del sistema global.

Lo dicho también puede ser aplicado a la bipolaridad, en la cual cada uno de dos actores

"de igual responsabilidad" procura desatarse las manos dentro de su zona de influencia. El DI es aprovechado por ellos sólo para desacreditar al rival en un juego global "de suma cero". No obstante, para la interacción de varios jugadores importantes, que disponen de potencia y influencia más o menos iguales, el DI es necesario per se para garantizar entre éstos un *modus vivendi* razonable. Desde este punto de vista se hace muy importante la interacción entre los participantes del sistema global, cuya actitud hacia el derecho podría ser calificada -por lo menos- como *respetuosa*.

La aproximación entre Rusia y los países de América Latina, iniciada hacia el año 2000 (con las visitas de Putin) y fortalecida en 2008 (eventos en el Cáucaso), se vio expresada en el "ascenso" de esa región en la "escala de prioridades" de Rusia (Concepto de la Política Exterior del año 2013). Fue el resultado del entendimiento común y basado en derecho de la existencia de tales problemas, como la formación del mundo multipolar, el fortalecimiento de la autoridad de la ONU, la creación y el mantenimiento de los sistemas de seguridad regionales, la lucha contra el terrorismo internacional, contra las amenazas a la cooperación internacional, la formación de las condiciones no discriminatorias para el comercio internacional y muchos otras. A mi parecer, la actitud de Latinoamérica hacia el DI responde de la mejor manera a los imperativos de nuestra época.

Regresando a la cuestión de los bombardeos a Yugoslavia, el politólogo y jurista ecuatoriano C. Fuentes señaló, que "el interés concreto", elevado por EEUU y la OTAN "en el absoluto", "podría recibir una presentación legal sólo dentro del sistema anglo-americano, cosa que habría sido totalmente inadmisible dentro del sistema iberoamericano, basado en el derecho escrito y en los principios "eternos" y bien formulados" (Fuentes, 1999: p.113). Puede resultar extraño, pues, si recordamos que en EEUU los jueces -que formulan e interpretan las normas del derecho- no tienen ninguna obligación formal de tomar en cuenta al DI; cuando, por el contrario, para la absoluta mayoría de los países latinoamericanos esto es un imperativo constitucional.

Desde mi particular punto de vista la idea de que la cultura legal de los países latinoamericanos está *por encima* de la cultura legal de los países del Occidente desarrollado, no parece demasiado extraña, especialmente en lo que respecta al respeto al DI. Los "gajes" de la práctica de aplicación del derecho *dentro* de los propios países latinoamericanos son nada más que consecuencia del carácter isomórfico de su desarrollo jurídico-estatal. Si volvemos a recordar la muy famosa fórmula de Karl von Clausewitz "la guerra es nada más que la continuación de la política por otros medios", podemos afirmar, basándonos en la historia de esa región, que tradicionalmente los países latinoamericanos levantaban entre la política y la guerra muchas más barreras jurídicas, que en cualquier otra región.

Vale la pena destacar el liderazgo de los latinoamericanos en la codificación de gran cantidad de instrumentos y métodos para la solución pacífica de litigios y controversias interna-

cionales y su aporte a la reafirmación de los principios generales del DI: la igualdad, la no injerencia en los asuntos internos y la integridad territorial.

Los países latinoamericanos introdujeron en la práctica internacional el principio de asilo político, elaboraron toda una serie de innovaciones importantes en el derecho marítimo, etc. Ahora, en el seno de la ONU, contribuyen mucho en la corrección y perfección del principio R2P *(Responsibility to protect)*, con las miras de reformularlo en el "Responsibility *while* protecting". ¿A qué se debe esta actitud positiva de los latinoamericanos hacia el DI? ¿Tal vez, a que "Derecho es el arma de los débiles" (como lo decía el canciller de hierro Bismarck)? Si es así, ¿no podrían ellos revisar su postura legalista con tiempo?

Durante muchos años el sistema de valores católico, iberoamericano, fue y sigue siendo un importante factor que cohesiona a la población en cierta unidad cultural-linguística con sus propias características civilizacionales.

El carácter específico de la conciencia jurídica iberoamericana (incluída la muy actual: atea y modernista) podría ser explicado por el carácter arraigado del dogma católico, cuya misión ha sido la búsqueda de la "Ciudad Divina" en la Tierra (las enseñanzas de San Agustín). A diferencia del paradigma netamente individualista anglo-sajón (culto al "negocio"), el enfoque iberoamericano se aproxima más a las nociones de moral, justicia universal y buena voluntad, que cimientan las bases del DI. Ese enfoque es mucho menos dependiente del interés individual concreto, aunque menos móvil en comparación con el *Common Law* anglo-sajón.

Las ideas de los padres-fundadores del DI, los españoles Francisco de Vitoria y Francisco Suárez (siglo XVI), fueron aplicadas en el suelo latinoamericano por los luchadores por la emancipación de América Latina, particularmente Simón Bolívar y Andrés Bello. El Libertador vio muy claramente el peligro que representaba EE UU para los pueblos de América Latina, que, según sus propias palabras, "no deben guiarse por el código de Washington, sino por la Ley propia, que responda a las condiciones de su vida, a las costumbres y a sus tradiciones históricas" (Bolívar, 1950, p.p. 279, 680). Por su parte, Andrés Bello, autor de la primera obra sobre el DI en América Latina ("Principios del derecho internacional de los pueblos, Santiago de Chile, 1823), rechazaba abiertamente la adoración positivista de la fuerza en la ciencia del DI occidental, y prefería a ésta la categoría de la *justicia* (Bello, 1951: 62, p. 511).

La práctica demuestra que mientras la historia de Europa es una historia de guerras, la de América Latina es, en primer lugar, una historia de la solución legal de los litigios y contradicciones intrarregionales, una historia de búsqueda de barreras jurídicas contra la injerencia externa. En el siglo XX el conflicto armado más importante en América Latina fue la Guerra entre Paraguay y Bolivia (la "Guerra del Chaco", 1932 – 1935), en el que participaron directamente en las hostilidades, por ambos lados, unas 100 mil personas. A pesar de su carácter inhumano, esta contienda no puede ser comparada ni con la Primera, ni menos aún con la Segunda guerras mundiales. La mayor parte de "guerras" libradas entre

sí por países latinoamericanos en los siglos pasado y antepasado, desde nuestro punto de vista "habitual", podrían ser consideradas nada más que como conflictos fronterizos.

Naturalmente, no todo en el desarrollo de la ciencia del DI en América Latina y en la práctica de su aplicación allí era univalente. La influencia de EEUU y el culto de la fuerza en la filosofía de la "política real" no podían soslayar a América Latina. Con todo esto, la absoluta mayoría de las guerras intraregionales fueron causadas por los intereses de las "grandes potencias". Inclusive, la "Guerra del Chaco" la inspiraron los intereses de rapiña de la "Standard Oil". Además, permaneciendo bajo la "sombrilla" protectora de la "Doctrina de Monroe" y del panamericanismo, y careciendo de lazos suficientemente desarrollados fuera del hemisferio occidental, los países latinoamericanos prácticamente hasta los comienzos de la década de los años 70 del siglo XX no eran sujetos de la "gran" política mundial. Y, consecuentemente, sus esfuerzos para formar una base jurídica sólida en las relaciones internacionales (v.g. en la Segunda Conferencia de la Paz en la Haya, 1907), en muchos casos y en muchos aspectos simplemente no eran demandados.

La situación comenzó a cambiar en el fin del siglo XX – comienzos del XXI, debido: a) al fin de la "guerra fría" o era bipolar; b) al marcado desarrollo político y socio-económico de los países de la región; c) a la creciente globalización de la economía mundial; y, d) al comienzo de la declinación de EEUU. No obstante las diferencias de "tonalidad" de las reformas en los países del "giro a la izquierda", ocurrido en ese periodo en varios países, hay que destacar el carácter positivo de este fenómeno que significa *per se* una nueva toma de conciencia de los pueblos de la región en el proceso de la formación de su propia civilización de carácter global con sus cualidades bien singulares.

La crisis económica global, que se convirtió en el funeral de la "magia del mercado" y de las manifestaciones extremas del individualismo económico, obligan a mirar de otra manera el papel del Estado en la economía y la política y, en consecuencia, el papel del derecho como instrumento para regular las voluntades multivectoriales, como forma de hallar y garantizar los intereses comunes dentro del sistema de postcrisis.

En ese sentido, estoy convencido que la activación de la política exterior rusa respecto a los países latinoamericanos ha tenido, además de las comprensibles causas geopolíticas y económicas, también las bastante evidentes connotaciones *ético-legales*. Probablemente se debería plantear el problema frente a nuestras autoridades pertinentes de manera más amplia, pues nuestra antigua noción sobre los "áreas de interés" tradicionales ha quedado algo obsoleta y requiere ciertas adiciones. Pues, hablando de la influencia rusa en el exterior, tradicionalmente apelamos a factores tales como los económicos, políticos y militares, pero es necesario que debamos añadir ahora los factores de la afinidad psicológico-emotiva entre personas de distintas naciones y culturas respecto a las nociones básicas sobre la justicia, la moral y el derecho.

Así, se revela la última finalidad de los BRICS: establecer el diálogo, continúo e incluyente, entre las mayores civilizaciones del mundo que comparten las mismas nociones sobre la justicia, moral y derecho, y luchan por ocupar un lugar en el mundo, que corresponda a su elevado peso económico, político y cultural. Brasil y la civilización latinoamericana ascendente ocupan en este esquema un prominente lugar.

No es secreto alguno, que lo viejo nunca cede sus posiciones a lo nuevo sin lucha. Y aunque los BRICS en todas sus declaraciones siempre insisten que su agrupamiento no se dirige contra ningún país o grupo de países, sería simplista imaginar que Occidente vaya a acordar pacíficamente con sus fines. Esto se revela en la actitud poco amistosa de los gobiernos y medios de comunicación masiva occidentales hacia los BRICS, por su negativa de concordarse con la ampliación de los derechos de estos países en estructuras tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por la actitud de algunos representantes del mundo académico occidental, que, aprovechando la temporal desaceleración económica en algunos de los BRICS, se precipitaron a declarar a otros países -Polonia, Singapur, Bálticos, etc, como los "nuevos ascendientes" (Ver, por ejemplo, R. Sharma, 2013). El tónico de esta "revelación" es bastante evidente, pues ninguno de éstos (u otros) países, ha alcanzando los niveles super positivos del desarrollo económico y, por ende, lejos están de disputar el poder dominante de EEUU en el mundo; o, en otras palabras, en este caso jamás ocurrirían los cambios estructurales que el mundo de hoy demanda.

Sin embargo parece, que "El viento de la Historia" (la expresión acuñada por Charles De Gaulle en los años 60 del siglo XX) sopla en la dirección correcta. Las sanciones contra Rusia, además de su carácter útil para la economía (en el largo plazo) y la ideología de la sociedad rusa (donde hay menos y menos gente que todavía cree en la "cooperación igual a igual" con Occidente), la aproximaron mucho más a los BRICS y a otros países, hartos del unilateralismo imperante. Si antes Rusia dentro del BRICS se percibía a veces, como "parte de Occidente", su exclusión del "G-8" acabó con todas las sospechas, lo que operó, a la vez, fortaleciendo ese grupo vis-à-vis su homólogo: el "G-8", pues después de la salida de Rusia este último se ha convertido en una especie de "parlamento sin oposición".

Reflexiones finales: percepciones desde Rusia

El mundo de hoy atraviesa un período de transición de gran importancia. Este camino está lleno tanto de viejos como de nuevos peligros, así como de nuevas oportunidades. Pero, como dijo el famoso filósofo y teólogo ruso Georgy Fedotov, "lo que en el mundo jamás faltarán: extremidades". Si eso es así, debemos ser muy cuidadosos en nuestro planeamiento político, que en condiciones de absoluta preponderancia de lo material sobre lo espiritual y de los "derechos" de la persona humana sobre sus obligaciones, no van a tolerar más a los

viejos y bien acostumbrados enfoques. Las nuevas amenazas, que han adquirido el carácter multifacético (terrorismo, narcotráfico, fundamentalismo etc) sólo se fortalecen con las pautas forzosas de apagarlas. Y estas pautas imperialistas han sido la herencia cultural y el modo de actuar occidental durante más de 500 años de su dominio en el mundo.

Ahora, para lidiar con estos problemas, nos hacen falta no sólo los enfoques interdisciplinarios, sino, evidentemente, los *portadores* de tales enfoques. Cooper Ramo afirma que "Todo va a exigir un nuevo tipo de paciencia, algo difícil de comprender, en una cultura que destaca la inmediata gratificación" (Cooper Ramo, Op.Cit.: p. 255). Con todo el respeto hacia la cultura anglo-sajona, que dio al mundo pensadores gigantes, tales como Toynbee y muchos otros, resulta por demás dudoso que dicha cultura pueda hacerlo hoy por sí sola sin la ayuda de otras.

El nuevo tónico del planeamiento político (tanto interno, como externo) debe estar orientado a las metas de más largo alcance, pues los problemas de hoy tienen el espectro y la profundidad que no se limitan a 4 u 8 años del ciclo electoral en las modernas democracias representativas occidentales. Esto da a pensar en la necesidad de mayor independencia funcional e intelectual de las estructuras responsables de la inteligencia estratégica y del planeamiento político, que evidentemente deberán agrupar expertos con sólida formación académica, poco interesados en las coyunturas y preferencias políticas cotidianas, o en la remuneración económica más allá de sus salarios.

Esta visión de largo alcance y la vocación colectivista-espiritual siempre han sido más características para las sociedades del Oriente, Rusia y los países latinoamericanos. En parte, esto explica la sin precedente aproximación entre los BRICS -a la primera vista diferentes en varios aspectos- y, más particularmente, entre Rusia y los países latinoamericanos, tan lejanos unos de otros, pero "paradójicamente" encontrados en su comprensión común de varios importantes componentes de la vida moderna, entre ellos la importancia del DI.

Todo ello tiene un impacto innegable sobre la inteligencia externa rusa (SVR RF), a la luz del cambio de prioridades de la política exterior rusa con la finalidad de preservar los intereses nacionales, con efectos positivos en el ámbito de la cooperación e intercambio de información entre la Federación Rusa y sus pares de América Latina.

Para finalizar, el dilema funcional es el siguiente: o la civilización occidental se une con las civilizaciones ascendientes del mundo para elaborar juntos y con base científica los nuevos métodos de la gobernanza global, o debemos prepararnos todavía para los más dramáticos momentos en la vida humana de nuestro planeta.

Bibliografía

Bello, A. Obras completas, T.10, Caracas, 1951 – 62, p. 511.

Bolívar, S. Obras completas. T.3, La Habana, 1950, p.p. 279, 680.

Brandon, Piers. The Decline and Fall of the British Empire. London, 2008, p.xix

Cooper Ramo, J. A Era do Imprevisível (traducción portuguesa) Lisboa, 2009, p. 115.

Fuentes, C. Kósovo y el Nuevo orden internacional. – ALAI. América Latina en movimiento. Quito, 26 V. 1999, p.113.

Huntington, S. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. NY, 1996, p. 286.

Huntington, S. Who Are We? (Traducción al ruso). Moscú, 2004, p.p. 44, 47. 279.

Lewis, R. When Cultures Collide. Leading Across Cultures. (Traducción al ruso), Moscú, 2013, p. 122.

Moscow State Institute of International Relations (MGIMO), MID RF. Informe analítico. Potencial de la influencia internacional y la efectividad de la política exterior (2008 – comienzo de 2009). Moscú, 2009 (en ruso).

Nye Jr., Joseph. The Future of Power. N.Y., 2011, p. 228.

R. Sharma Países emergentes. Madrid, 2013.

Zakharia, F. The Post-American World. N.Y., 2008 (Traducción al ruso), Moscú, 2008, p.p. 55, 68.

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las de su país o sus agencias.

El concepto de Estado disfuncional y la inteligencia estratégica

Karol Derwich

INTRODUCCIÓN

En los albores del siglo XXI se presenta un nuevo interés por el concepto de Estado. La visible antipatía sobre el fenómeno de la globalización, operada en los últimos años del siglo pasado y el papel cada vez más importante de los actores no-estatales -tanto en la esfera de las relaciones internacionales como en la dimensión interna del funcionamiento de los Estados-, trajo como resultado la creencia sobre un papel mucho más débil del Estado. Aunque esta conclusión pareciera ser una opción, simultáneamente este hecho se erige en un desafío para los Estados, puesto que la realidad variable no produce una desaparición de los Estados, aunque cambia el equilibrio del sistema internacional, donde los actores más importantes aún son los Estados-nación.

Así, es posible observar un papel variable y nuevas formas de influencia de los Estados en el sistema internacional. Al mismo tiempo, frente al Estado, se imponen nuevos retos, que dirigen los cambios en su funcionamiento y en su dimensión interna. Regresa, con fuerza, la pregunta efectuada por los primeros teóricos del Estado, sobre cuáles funciones debería reservarse al Estado y cuáles a sus ciudadanos.

Durante los siglos XX y XXI se mostró, muy claramente, que la competencia creciente por parte de los actores no-estatales no significó el fin de los Estados. Por el contrario, acontecimientos de las últimas décadas pusieron de relieve que los Estados todavía juegan un papel importante. Lo que constituye una novedad para los actores estatales son las amenazas, es decir, la aparición de nuevos actores, que frecuentemente compiten con la institución del Estado. Las amenazas tradicionales para los Estados-nación eran otros Estados-nación. Se

trataba del fenómeno de las guerras interestatales o convencionales y los Estados-nación como los únicos actores de importancia en las relaciones internacionales. Actualmente, mucho más frecuentemente, la prioridad de los Estados no es la competencia con terceros Estados; lo que resulta un desafío son las nuevas amenazas constituidas por los actores no-estatales. Todavía existen conflictos entre los Estados, pero indudablemente la guerra más conocida de los primeros años del siglo XXI, es la guerra contra el terrorismo declarada por los Estados Unidos después de los ataques del 11 de septiembre de 2001. Igualmente, destaca la guerra contra el narcotráfico realizada en México o Colombia. En otras palabras, en muchos Estados, los enemigos no son Estados vecinos o imperios del mundo contemporáneo, sino grupos armados activos en sus territorios, que efectivamente se convierten en elementos de desestabilización interna de los Estados, obstruyendo así el normal funcionamiento de las instituciones estatales. Una amenaza real para algunos Estados, son los grupos de la delincuencia organizada, cuyas actividades son muy diversas: tráfico de armas, drogas, de personas, órganos, materias primas o lavado de dinero, entre otras.

Muchos Estados con problemas económicos y sociales muy graves, tienen que hacer frente a empresas transnacionales, que se aprovechan de las dificultades propias de cada Estado particular para sus propios fines, forzando así a los gobiernos a suscribir acuerdos que resultan -en una perspectiva más larga- en graves problemas, por ejemplo en materia de medio ambiente. Finalmente, hay Estados que hoy en día no son capaces de enfrentar exitosamente a los efectos de los desastres naturales, crisis humanitarias o lidiar con conflictos internos originados por divisiones étnicas o religiosas, lo que suele conducir a caos difíciles de superar.

1.- El significado de la disfuncionalidad del Estado

Paradójicamente, en situaciones de crisis muy graves aparece de manera especial la necesidad constante de la existencia de la institucionalidad del Estado fuerte y efectivo. Frente a la existencia de necesidades especiales del ser humano, su satisfacción sólo puede ser garantizada por las instituciones que se activan dentro de un Estado fuerte. En efecto, entre los peligros a la seguridad internacional, se enumera exactamente la caída de los Estados y los denominados Estados fallidos. En este orden de ideas, podemos decir que la disfuncionalidad progresiva del Estado constituye una amenaza para sus propios ciudadanos, quienes no pueden depositar su esperanza en el Estado, que no es capaz de cumplir con sus propios fines.

La existencia de los Estados disfuncionales, en una de las formas más grave, es un Estado fallido, el cual constituye también una amenaza seria a la paz y seguridad internacionales, por erigirse en fuente de desestabilización que, por lo general, se convierten en un factor que influye significativamente en los países vecinos.

El desarrollo de los actores no-estatales produce también situaciones en las que este tipo de sujetos -como por ejemplo los grupos terroristas o los de la delincuencia organizada- utilizan el territorio de los Estados disfuncionales como santuarios para sus propios intereses.
El problema de los Estados disfuncionales es serio no sólo en el sentido cuantitativo sino también en el analítico. Los últimos años del siglo XX y los primeros del actual, llevaron a una serie de incidentes en exceso, de los cuales el número de los Estado que no son capaces de cumplir con sus funciones básicas, son sometidos a evaluación. Sin duda, la escala de este problema es más grande en el continente africano, pero no faltan los ejemplos de este tipo de Estados en Asia y el fenómeno de la disfuncionalidad del Estado está también presente en la región de América Latina y el Caribe. En algunos países latinoamericanos, por ejemplo, es posible observar serios problemas con el funcionamiento de las instituciones estatales.
Por muchos años uno de los ejemplos más obvios de un Estado fallido en Latinoamérica era Colombia. Hoy día, gracias a las informaciones en medios de comunicación sobre las actividades de los cárteles de droga, se menciona a México como un ejemplo de este tipo de Estado. Aunque, algunos reportes no confirman que el problema de la caída de Estados sea grave en Latinoamérica. Lo que no significa que no haya Estados disfuncionales. Basta citar al *Fragile States Index* preparado cada año desde 2005 por el *Fund for Peace think tank* y el periódico Foreign Policy. Los países de América Latina no ocupan los primeros puestos en esta lista, pero esto no significa que no haya Estados disfuncionales en la región.
Aunque, al tema de los Estados disfuncionales y las amenazas que ello trae aparejado para el mundo contemporáneo, todavía faltan criterios y definiciones precisas que permitan entender qué se entiende por este término. Esto confirma la tesis formulada por los autores del libro *Donnors and the 'Fragile States' Agenda* quienes señalan que el término Estado fallido es utilizado muy subjetivamente para describir a un grupo de países (Commack, McLeod, Menocal, Christiansen, 2006). En efecto, las clasificaciones de los Estado fallidos en boga son muy diferentes. En esta situación una respuesta a la pregunta de qué significa el término Estado fallido o Estado disfuncional cobra gran importancia. ¿Quizás sería necesario regresar al entendimiento clásico del Estado y, en el proceso de análisis del funcionamiento de Estados, usarlo como principal punto de referencia?
Una de las teorías del Estado más importantes en la historia de la ciencia sobre el Estado es la del sociólogo alemán Max Weber, la que podría ser descrita como una teoría minimalista, porque se basa, en realidad, sobre una condición mínima del funcionamiento del Estado. Esta condición mínima es el monopolio legítimo del uso de la fuerza para garantizar la ley y el orden (Weber, 1983). Pero, hoy día la referencia a la concepción de Max Weber, basada en el monopolio del uso de la fuerza tampoco explica el fenómeno de la caída de los Estados. Muchas veces se enfatiza el argumento en virtud del cual dicha teoría se limita a evaluar las experiencias europeas y norteamericanas y no siempre puede funcionar en

las realidades de otras regiones y culturas. Por lo tanto, un carácter muy complicado de los fenómenos que contemporáneamente tienen lugar, tanto dentro de los países como en el sistema internacional, resulta en la necesidad de tomar en cuenta también otros criterios.
Suponiendo que la concepción basada en el modelo de Estado de Westfalia (1648) en las últimas décadas esté cambiando significativamente, resulta difícil negar la tesis de que el Estado todavía es una forma básica de organización social en el mundo contemporáneo.
Ahora bien, la preocupación más grande es el hecho de que -aceptando como fundamento la discusión sobre el entendimiento del Estado basado en el criterio de la triada territorio, población, soberanía, apoyado por el criterio de la autoridad estatal- los problemas más graves residen en el funcionamiento de la institución del Estado. Esto se puso al desnudo particularmente después de los ataques del 11 de septiembre 2001 en los Estados Unidos. Estos ataques terroristas mostraron la incapacidad de un Estado de controlar lo que ocurre en su propio territorio. Esto no trajo aparejado sólo un problema interno: los ataques del 11/09 aclararon muy fuertemente que los problemas internos del Estado tienen una importancia muy grande también para otros sujetos del sistema internacional, incluyendo otros Estados.
En este contexto, en el sistema internacional contemporáneo se debería poner especial atención en que el papel de los Estados, aunque cambia, todavía es fundamental. Entonces, no se puede estar de acuerdo con una constatación según la cual se observa un crepúsculo u ocaso del papel del Estado como actor principal de las relaciones internacionales. Todavía los Estados son la forma principal de organización de los individuos. De donde, el problema de su mal funcionamiento debería ser objeto de una gran reflexión científica, tanto en el campo de la teoría del Estado, como en las propias relaciones internacionales.
En tiempos pasados, los Estados que no eran capaces de ejercer un control efectivo sobre su territorio o cuyas autoridades no eran capaces de mantener la soberanía, desaparecían del mapa del mundo, mientras que sus territorios eran anexados por sus vecinos o eran objeto de procesos de colonización por los imperios.
Actualmente, este tipo de situación generalmente no existe en la práctica, aunque, el problema del declive de los países no ha desaparecido. Muy por el contrario, en el caso de algunos países, la descomposición de la institución del Estado es muy grave. No sólo los ataques terroristas a los Estados Unidos en septiembre de 2001, efectuados por los terroristas del grupo que utilizó la incapacidad de las autoridades de Afganistán de controlar su territorio son un ejemplo de este tipo de situación. En las últimas décadas, destaca una opinión internacional que hace hincapié en la incapacidad de las instituciones estatales de realizar sus funciones básicas, que en varias situaciones deviene en crisis con efectos humanitarios devastadores. Se pueden mencionar, a modo de ilustración, las catástrofes de hambre cíclicas en Somalia, los conflictos armados intestinos en Sudán, que a la postre derivaron en la división de este Estado, o la incapacidad de las autoridades de Haití para organizar una

acción de rescate después del trágico terremoto en enero do 2010. Estos ejemplos, entre muchos más, demuestran de una manera muy fuerte que la descomposición institucional de los Estados puede conducir a efectos muy trágicos, tanto en la dimensión interna como externa. Esto significa que un análisis -tanto en el sentido teórico, como práctico- sobre el fenómeno de disfuncionalidad del Estado resulta vitalmente necesario.

2.- El concepto del Estado disfuncional

Abordar el concepto de *Estado disfuncional* no es tarea fácil, si se considera el hecho de que hoy en día existe gran variedad de teorías que aspiran a explicar qué es el Estado o cómo debería ser organizado, así como debates continuos dedicados a las funciones y fines que debe realizar un Estado en relación con sus ciudadanos.

En estudios dedicados a este tema, se puede encontrar gran variedad de términos utilizados para describir, nombrar o clasificar a los Estados con serios problemas en su funcionamiento. Se trata de vocablos a los que se suele recurrir alternativamente, tales como Estado fallido, Estado colapsado, débil, en crisis, o disfuncional. Esto conduce a muchas imprecisiones no sólo terminológicas, sino que también dificultan el análisis del problema.

Un término usado más frecuentemente es el de Estado Fallido *(failed state)*. Pero, el hecho que sea usado más frecuentemente, no significa automáticamente que sea el mejor y que refleje el problema de una mejor manera. Incluso, problemas en el funcionamiento del Estado no siempre significan que este sea un Estado fallido.

El proceso de caída del Estado *(state failure)* pone al desnudo la complejidad del fenómeno. Se trata de un proceso que tiene diferentes etapas o fases. Esto significa que las autoridades de un Estado pierden su capacidad de realizar funciones y tareas para las que el Estado fue creado. Pero, no se puede considerar como fallido un Estado que tiene -en ocasiones, muy fuertes- problemas con su sistema de salud. Esta es, sin duda, una de las áreas más importantes de la actividad del Estado, pero es sólo una, que lejos está de arriesgar la existencia del Estado.

En rigor, la caída del Estado tiene lugar en una situación en la cual las autoridades no son capaces de cumplir alguna de las funciones mínimas del Estado. Entonces, se puede decir que la caída del Estado se presenta cuando sus autoridades no pueden controlar lo que pasa en el territorio del Estado, cuando no pueden efectivamente imponer su soberanía ni tienen capacidad de asegurar para sus ciudadanos niveles básicos de seguridad.

Así, según el politólogo polaco, Stanisław Bieleń, se puede decir que la caída del Estado ocurre en las siguientes situaciones: 1) la pérdida de la legitimación de las autoridades por parte de la sociedad en el ejercicio del poder; 2) el fin de la identificación de los ciudadanos con las autoridades; 3) la desaparición de las funciones administrativas, económicas, sociales y culturales del Estado; 4) la pérdida del sentido de responsabilidad por parte de

los miembros del aparato burocrático; 5) la debilidad extrema en el área de ley y orden que conduce a la violencia y al caos; 6) la ausencia de instituciones capaces de representar al Estado en las relaciones internacionales (Bieleń, 2009).

Mientras que cuanto mayor sea la disfuncionalidad del Estado en la realización de las funciones indispensables para el cumplimiento de las condiciones mínimas de su existencia o razón de ser, mayor es la probabilidad de la caída del Estado.

En tanto que una prueba interesante del análisis del proceso de disfuncionalidad del Estado es la que presentan Robert Potocki y Marta Kocoń. De conformidad con estos autores, la coincidencia de un nivel muy bajo de desarrollo económico, la pobreza extrema junto con el subdesarrollo institucional y estructural del Estado y la tradición del gobierno basada sobre el modelo presidencial–oligárquico, constituye la causa más importante de la disfuncionalidad del Estado. Los síntomas de esta disfuncionalidad pueden ser una debilidad funcional e institucional del Estado, la deslegitimación de las autoridades, la desmonopolización del poder administrativo y militar, la fragmentación de la sociedad y la descomposición territorial del Estado. Esto conduce, frecuentemente, a la desestabilización no sólo en la dimensión interna, sino también externa. Los efectos de la disfuncionalidad progresiva se presentan bajo la modalidad de conflictos regionales, violación sistemática de los derechos humanos, eclosión del problema de los refugiados o accionar abierto de la delincuencia organizada (Potocki, Kocoń, 2006). Mientras que, como una característica básica de los países disfuncionales, estos tratadistas destacan los conflictos internos crónicos así como participantes armados que están poco interesados en el triunfo final y la toma del poder del Estado, ya que su fin es el conflicto permanente y el caos que resulta de eso, con el objeto de maximizar sus beneficios.

Por otro lado, una de las autoridades más reconocidas en la materia, Robert Rotberg, propone la división entre países fuertes, débiles y fallidos. Según este académico estadounidense, la condición sobre la cual está un Estado, decide la variedad de los criterios, como por ejemplo, los criterios políticos y, entre ellos, como más importantes aparecen el sistema judicial efectivo, las normas legales obligatorias, el respeto de las reglas dedicadas al derecho de propiedad así como el respeto de los acuerdos, la posibilidad de participación ciudadana en la vida pública del Estado con un respeto a los derechos y libertades cívicas básicas. En los siguientes puestos el mismo autor menciona la existencia del sistema de salud, la capacidad del Estado para asegurar a sus ciudadanos el derecho a la educación, y un sistema bancario efectivo (Rotberg, 2004). Y según la capacidad del Estado en cumplir o no con estas funciones, puede clasificarse como Estado fuerte, débil o fallido.

Los Estados fuertes desempeñan sus funciones satisfactoriamente, mientras que los países débiles, que es el término equivalente a disfuncional, tienen varias dificultades con esto. En el caso de los Estados disfuncionales o débiles como los describe Rotberg, si bien no

tienen problemas con el cumplimiento de algunas de sus tarea, simultáneamente, no son capaces de realizar efectivamente otras. Cuantas más áreas de un Estado no sean capaces de funcionar, más avanzada será su disfuncionalidad. La fase más grave de disfuncionalidad es *Estado fallido* (Rotberg, 2003). Este tipo de Estado no es capaz de cumplir con sus funciones básicas o elementales. En muchos casos, este tipo de Estado está sumergido en una ola de violencia que puede ser descrito como fallido. Ejemplo de este tipo de situación es México, donde la explosión de violencia conectada con el funcionamiento de los cárteles de la droga y la muy grave disfuncionalidad del Estado en el área de la seguridad pública, no significa que México devenga en un Estado fallido.

Lo que caracteriza a los Estados en la fase más grave de su disfuncionalidad es el hecho de que los conflictos tengan un carácter crónico y permanente. Basta ilustrar esto con el caso de Somalia, donde desde los años ochenta del siglo XX existe un conflicto entre varios grupos armados. Situación parecida tiene lugar en Haití, donde el conflicto armado se mantiene en forma sostenida desde la caída de la dictadura de la dinastía Duvalier en 1986 hasta el fin del ejercicio del poder por parte de Jean-Bertrand Aristide en 2004.

Sin duda, uno de los factores más importantes de la disfuncionalidad del Estado, descansa en la falta de control sobre su propio territorio. Esto puede resultar en la aparición, en los territorios no controlados, de autoridades alternativas, tendencias separatistas e, incluso, en el funcionamiento de grupos terroristas o del crimen organizado. Ejemplo de este tipo de situación es Paquistán, donde las autoridades no controlan la frontera con Afganistán. La disfuncionalidad de ambos países en esta área resulta en la situación en virtud de la cual la zona fronteriza es el lugar ideal para el desarrollo de grupos terroristas. La incapacidad de controlar su territorio y las zonas fronterizas servía como un argumento para designar a Colombia en los años ochenta y noventa del siglo XX como Estado fallido. Los grupos guerrilleros que funcionaban en Colombia, controlaban gran parte de su territorio y llegaron a imponer autoridades alternativas en las últimas décadas del siglo pasado (Derwich, 2014, Gawrycki, 2007).

El Estado fallido, que significa una fase más grave de disfuncionalidad, es también un Estado que no puede asegurar a sus ciudadanos los derechos básicos, entre ellos, el derecho a la seguridad. En muchos casos, esto es un efecto del colapso total de las instituciones responsables de velar por la seguridad. Cuando estos fenómenos coinciden en el mismo tiempo y están apoyados por la disfuncionalidad en otras áreas, como por ejemplo la incapacidad de crear y administrar la infraestructura indispensable para el funcionamiento propio de la sociedad, se puede hablar con propiedad de un Estado fallido.

Mientras que Stephen Ellis sugiere dos características fundamentales del Estado Fallido: incapacidad de asegurar el reconocimiento de la ley dentro de su territorio e incapacidad de cumplir con sus obligaciones internacionales (Ellis, 2005). La primera característica

puede ser descrita como "tradicional", pero la segunda es una novedad. En este caso, se pone la atención sobre un aspecto internacional de la caída del Estado, sobre su capacidad de mantener las relaciones con otros Estados en el concierto de las naciones.

Si bien en el pasado los países también fracasaban, los efectos eran muy diferentes de los que se pueden constatar en los tiempos contemporáneos. Históricamente, los Estados incapaces de un funcionamiento independiente, desaparecían por el efecto absorción de sus territorios de la mano de países vecinos. Hoy día, aún la disfuncionalidad más grave no resulta en descomposición de sus territorios por otros Estados. Esto no significa que la caída del Estado no influya en la esfera de las relaciones internacionales. La disfuncionalidad progresiva, y en última etapa el fracaso del Estado, puede conducir a efectos que sobrepasan significativamente las fronteras de ese país. Por ejemplo, una ola de refugiados puede, efectivamente, desestabilizar la situación interna de países vecinos. Los actores no estatales que explotan el territorio del Estado fallido pueden desear expandir sus actividades a territorios de otros Estados.

La falta del control efectivo de las autoridades sobre el territorio estatal puede conducir a su utilización por varios actores. En efecto, este territorio puede ser usado por diferentes actores, tales como los grupos terroristas (es el caso de Yemen), como lugar de producción de armas de destrucción masiva o para cultivo de substancias ilegales (como en Afganistán). Un conflicto armado y la guerra interna en un Estado pueden afectar en su apariencia a los conflictos en los países vecinos y conducir a su fracaso. Este tipo de situación se podía observar en el caso de guerra interna en Libia y sus efectos dramáticos sobre la situación interna de Mali, que en muy poco tiempo se convirtió en un Estado en la fase más grave de disfuncionalidad (Kłosowicz, Mormul, 2013).

Entonces, si por un Estado fallido se considera un Estado en el cual tuvo lugar una descomposición real de las autoridades, resulta pertinente preguntarse sobre la capacidad de funcionamiento de este tipo de Estado en la arena internacional. En oposición a los Estados disfuncionales, un Estado fallido constituye un problema muy serio del derecho internacional, ya que esta rama del derecho no supone la existencia de un Estado sin autoridades. Aunque, la práctica muestra que estas situaciones pueden aparecer. Otra vez Somalia puede ser mencionada como ejemplo (Dudkiewicz, 2013). Esto es también un criterio muy importante en la diferenciación entre un Estado fallido y uno disfuncional. Este último no pierde sus atributos soberanos y es capaz -con dificultades más o menos graves- de preservar sus obligaciones internacionales.

Desde el punto de vista del derecho internacional, la situación legal del Estado fallido es muy compleja. Cabe preguntarse si el hecho de descomposición de las autoridades estatales puede ser usado como justificación para retirar el reconocimiento internacional de este tipo de Estado. Y si lo es, ¿puede ser usado para justificar una intervención armada

en su territorio, por ejemplo como misión humanitaria para la población que vive en su territorio? (Kłosowicz, 2013, Zajadło, 2005). Tal parece que la posición dominante es que el fracaso del Estado no puede ser justificación de una conquista de su territorio por otros países. El Estado fallido no es capaz de funcionar en la esfera de las relaciones internacionales, pero no pierde su subjetividad en el derecho internacional, puesto que todavía mantiene su capacidad legal; en todo caso, el problema es su incapacidad de realizarla en la práctica (Zajadło, 2005).

Estas reflexiones sobre la disfuncionalidad del Estado y su caída conducen a varias conclusiones. Primero, se pueden identificar faltas en definiciones básicas. La variedad de términos y descripciones que aparecen en el contexto del fenómeno analizado en este texto dirige a un caos y hace difícil la realización de un análisis académico y la solución práctica de aquellos problemas conectados con la disfuncionalidad del Estado, especialmente con su forma más grave, de Estado fallido.

Segundo, falta una tipología universal que permitirá preparar una gradación del fenómeno de disfuncionalidad. ¿Qué hace que un Estado sea fallido? La variedad de criterios que se están usando, con los problemas terminológicos aparejados, causa una serie de dificultades. Si actualmente como ejemplo clásico de Estado fallido se menciona Somalia, debemos preguntarnos si resulta propio y justificado usar el mismo término para Nigeria, Haiti y Yemen. ¿Y qué hacer con países como México que, en los últimos años, también ha sido descrito como Estado fallido? ¿Cuándo se debería hablar de Estado disfuncional y cuándo de Estado fallido?

Por otra parte, si hay un Estado fallido en el cual tiene lugar una catástrofe humanitaria es muy importante decidir si se puede llevar a cabo una intervención humanitaria. ¿Quién y sobre qué criterios puede decidir que este Estado es fracasado, que podría dar lugar a un mandato para la realización de este tipo de intervención, que es una forma de violación de la soberanía? No obstante, hay opiniones de que la categoría de Estado fallido fue creada por los intereses subjetivos de algunos actores internacionales (Rybkowski, 2012). En el contexto de dilemas tan fuertes, un análisis académico del fenómeno de la disfuncionalidad del Estado parece justificado y pertinente, pues puede dar consejos sobre cómo comportarse en la práctica en situaciones cuando aparece el problema de la disfuncionalidad progresiva del Estado.

Cabe señalar el hecho de que importantes actores del sistema internacional como Estados Unidos y la Unión Europea incluyen en sus estrategias de seguridad el fenómeno de la disfuncionalidad del Estado. Así, podemos asumir como una consecuencia natural de los ataques del 11/9, su inclusión en la Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos en 2002 que a la letra reza: "Estados débiles, como Afganistán, pueden constituir para nosotros un peligro tan grande como Estados fuertes." En este documento George

W. Bush Jr. mencionó como uno de los fines "ayuda en el fortalecimiento de los Estados frágiles" (US National Security Strategy, 2002). También la administración del presidente Barack Obama pone especial atención sobre la amenaza por parte de los Estados fallidos en su Estrategia de Seguridad Nacional del año 2010. El documento acepta que los países en fracaso *(failing states)* contribuyen a la amenaza de los conflictos armados y son un peligro en la dimensión regional y global (US National Security Strategy, 2010). De manera similar se identifica como amenaza a los Estados disfuncionales en la Estrategia Europea de Seguridad preparada por la Unión Europea en el año 2003. Según este documento, los países miembros de la Unión Europea ven el mayor peligro en fenómenos tales como: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, delincuencia organizada y Estados fallidos (European Security Strategy, 2003).

Recapitulando, los Estados disfuncionales, especialmente en su forma más grave como Estados fallidos, constituyen un desafío muy serio, tanto por su orden interno como para el régimen legal internacional. En la dimensión práctica, este tipo de Estados son una fuente importante de amenazas civilizadoras y humanitarias en el mundo contemporáneo.

3. Disfuncionalidad del Estado e inteligencia estratégica

La disfuncionalidad del Estado puede ocurrir en varias áreas de su actividad. Aunque, siempre cuando aparecen los problemas en el funcionamiento de las instituciones estatales, la situación es peligrosa y constituye una amenaza importante. En la región de América Latina dicha disfuncionalidad no es tan extendida como en África o en parte del continente asiático, pero no deja de ser un problema significativo. Desde el punto de vista del funcionamiento del Estado esto es muy importante, ya que la mayoría de los Estados de la región latinoamericana sufren de disfuncionalidad, particularmente en el área de seguridad, que se halla presente en la mayoría de los Estados latinoamericanos.

En algunos casos, como México, Honduras, Guatemala, Colombia o Venezuela, la disfuncionalidad en esta esfera es muy grave y conduce a la crisis. Esta tesis está confirmada en el *Fragile States Index*, donde todos estos países reciben en este ranking las peores calificaciones en la esfera de la seguridad y los derechos humanos.

Ahora bien, al considerar el fenómeno de la disfuncionalidad en el contexto de la inteligencia estratégica, se debería poner atención a dos tipos de efectos, los cuales pueden resultar en la incapacidad progresiva del Estado para la realización de sus objetivos principales. Primero, se debe enfatizar en el fenómeno de disfuncionalidad de este tipo de servicio (de inteligencia) en los Estados disfuncionales. Segundo, es importante desde el punto de vista del análisis de este fenómeno, cómo influye el proceso de obtención de la información por parte de los servicios de terceros países y el proceso de toma de decisión por ellos. Mante-

niendo este tipo de análisis, el tema de la definición de qué es o qué no es la inteligencia estratégica, no es prioritario. Estas definiciones están siendo analizadas muy detalladamente en otras partes de la presente obra.

Por ello, en este capítulo se adopta una definición muy general, propuesta por José Gabriel Paz, en el sentido de que: "inteligencia estratégica nacional es el conocimiento procesado y especializado, elaborado en el más alto nivel, con la finalidad de satisfacer las necesidades de la conducción política–estratégica para el proceso de toma de decisiones, siendo por tanto una institución mayormente civil" (Paz, 2014). Simultáneamente, este autor mantiene que la inteligencia estratégica militar es aquella que en particular estudia el factor de poder militar de aquellos países que se consideran enemigos u oponentes reales o potenciales, para satisfacer las necesidades de la conducción estratégica militar.

Entonces, la inteligencia estratégica puede ser analizada en tres niveles: el nivel estatal, el nivel no-estatal (corporaciones transnacionales, organizaciones internacionales no gubernamentales, instituciones científicas y académicas) y el nivel que incluye todos los otros sujetos e individuos que están dedicados a la obtención de información y que pueden tener una gran importancia, y, a veces, pueden construir una amenaza significativa (Castillo Arias, 2010).

Parece natural que el nivel más importante es el primero, aunque, si se analiza la inteligencia estratégica en el contexto de la disfuncionalidad del Estado, es muy relevante observar también los dos últimos niveles o dimensiones.

Si se tiene en cuenta que los países todavía son los actores más importantes del sistema internacional, así como el crecimiento del papel de los actores no estatales, el acceso a la información es cada vez más importante. En efecto, un mejor acceso a la información de las áreas política, economía, seguridad, relaciones internacionales y otros, mejora las posibilidades de responder a nuevas amenazas, mejora las capacidades de asegurarse ante estas amenazas, y proporciona más eficacia a las actividades del Estado.

Pero la condición para estos beneficios es la existencia de instituciones estatales fuertes y eficaces. Si en un Estado hay una disfuncionalidad progresiva, de manera natural influye también en las capacidades de obtención de información clave para el funcionamiento en la dimensión interna y externa, y usarlas para tomar decisiones propias.

La disfuncionalidad del Estado puede ocurrir de diferentes maneras. Si analizamos este fenómeno en la región de América Latina y el Caribe, es fácil concluir que uno de los indicios de la disfuncionalidad progresiva en algunos Estados es la corrupción y el clientelismo. La existencia de este tipo de fenómenos negativos constituye una amenaza muy seria para el funcionamiento propio de la inteligencia estratégica. Un nivel alto de corrupción entre los funcionarios estatales, puede dar como resultado la cooperación con los sujetos que son excluidos del acceso a cierto tipo de información.

El indicio más flagrante de este tipo de situación está en proporcionar esa información a

otros actores estatales pero -que en la realidad de los Estados disfuncionales puede ser más probable y más peligroso- a varios actores no-estatales. Muchas veces se trata de grupos de la delincuencia organizada, que disponen de recursos financieros enormes, incluyendo la capacidad de obtener las informaciones necesarias para realizar sus actividades.

Por ende, estos grupos frecuentemente usan importantes recursos financieros para corromper a los funcionarios estatales y estar así en condiciones de obtener información crítica. Ejemplos de este tipo de búsqueda de información por grupos criminales hay, desgraciadamente, muchos; uno de ellos es el caso del otrora titular del *Instituto Nacional de Combate a las Drogas* de México -general José de Jesús Gutiérrez Rebollo- quien cooperaba con el Cártel de Juárez en la primera parte de los 1990s. Para obtener la información, los carteles disponen de recursos casi ilimitados; por lo que son capaces de corromper casi a cada funcionario estatal. Estas situaciones demuestran que no sólo los Estados y sus autoridades están interesados en la búsqueda de información crítica para tomar decisiones propias, sino que también los actores no-estatales, incluyendo a los grupos delincuenciales o terroristas. Es muy importante no sólo un acceso a la información, sino también la capacidad de usarla para obtener los fines deseados. La inteligencia estratégica sirve principalmente para dar mayor facilidad al proceso de la toma de decisiones, que requiere de la posesión de la mayor cantidad posible de información. Mientras que los Estados disfuncionales tienen con esta forma de actividad problemas muy graves.

Otra vez se puede ilustrar con el ejemplo de México y su lucha inefectiva contra el crimen organizado. Aún disponiendo de un conocimiento muy bueno de la actividad de los cárteles particulares y sus líderes, las instituciones estatales no son capaces de restringirlas. Mientras que los cárteles obtienen con mucha facilidad información importante sobre las operaciones de la policía y las fuerzas armadas, y usan este conocimiento para el desarrollo de su actividad ilícita. A este elemento presta especial atención Varela, quien sostiene que la obtención de la información en el mundo contemporáneo no es muy difícil. Mucho más importante y más difícil es el uso de la información para obtener los fines deseados. La interpretación de la realidad y la capacidad de tomar decisiones propias es lo que tiene un gran valor (Varela, 2000).

En los Estados disfuncionales el proceso de toma de decisiones frecuentemente no funciona mal. Uno de los problemas más grandes es el uso de la inteligencia y la información obtenida con fines ilegales. En el caso de América Latina, se puede mencionar como ejemplo la violación de los derechos humanos por parte de las instituciones responsables de velar por la seguridad pública.

Finalmente, se debe poner atención en un aspecto más. En los Estados disfuncionales frecuentemente no existe cooperación entre las instituciones responsables de inteligencia y esto tiene una influencia muy negativa en el proceso de toma de decisiones por parte de las

autoridades. La ausencia de esta coordinación y cooperación efectiva, tiene como consecuencia que, aunque a veces existe información en posesión de las instituciones estatales, no siempre se usa a causa de la competencia de esas instituciones. El disparo contra el helicóptero de la marina mexicana por el Cártel Jalisco Nueva Generación es un ejemplo de este tipo de situación, donde es muy probable que el ejército, la marina y las fuerzas policiales no tuvieran información sobre los sistemas de armas a disposición de dicho cártel.
Adicionalmente, se debe prestar atención sobre la influencia de la disfuncionalidad del Estado sobre el funcionamiento de la inteligencia en otros países. Aunque en la región de América Latina y el Caribe no existen Estados fallidos (con la excepción de Haití), la forma más grave de disfuncionalidad conduce a dificultades progresivas por el funcionamiento de la inteligencia estratégica de terceros países.
Cuando los conflictos armados tienen lugar en territorio de los Estados fallidos, frecuentemente se hace imposible el funcionamiento de inteligencia humana de los servicios de inteligencia de otros países. Esto conduce a la situación en que -especialmente si en la región donde se ubica un Estado fallido es de menor importancia para terceros Estados- este Estado se convierta en un agujero negro, ya que la búsqueda de información es muy poca y el conocimiento de lo que pasa en ese Estado es limitado.
La mayoría de los Estados fallidos están ubicados en África - principalmente en la África sub-sahariana-, región que brinda un buen ejemplo de la situación analizada, de la mano de la sorpresa en la opinión internacional, al conocer hace algunos años sobre la ofensiva de los grupos islámicos fundamentalistas en Mali. Esto fue el resultado de la grave disfuncionalidad Mali, pero a su vez, de la falta de información en Estados occidentales sobre la situación interna de este país. Aunque los Estados europeos tampoco estuvieron muy interesados en la búsqueda de información creíble sobre lo que pasaba en Mali, a excepción de Francia.
Pero los efectos son diferentes, si los Estados con un nivel de disfuncionalidad muy seria tienen una gran importancia para terceros países, y esto se puede ilustrar con el ejemplo de Yemen, que se trata de un Estado muy importante para la política internacional de los Estados Unidos y, en general, para la situación geopolítica en la región del Golfo Pérsico. Recientemente, se dio un empeoramiento significativo de la situación interna en Yemen con el efecto de la erupción de un fuerte conflicto armado. Los estadounidenses tuvieron que retirar sus servicios y agentes, pero esto no significa que perdieran interés en la obtención de información valiosa para saber sobre lo que ocurre en este país; pero como el empleo del recurso humano resultaba tan peligroso, los estadounidenses debieron cambiar las técnicas de obtención de información. Ahora, para realizar estos fines se usan principalmente tecnologías modernas, tal como el uso masivo de drones.
Yemen no es un ejemplo único del cambio de medios útiles para la inteligencia estratégica. Una enorme base de drones fue construida por los Estados Unidos en Arma Minch en

Etiopía, con el objeto de servir para la adquisición de información en toda la región del Cuerno de África en la que existen varios Estados fallidos tales como Somalia, Sudán del Sur, Sudán y Eritrea, entre otros.

Estos dos ejemplos ilustran que la disfuncionalidad del Estado o su caída puede influir gravemente en el funcionamiento de la inteligencia de terceros países. Mientras que el conocimiento profundo de la situación de este tipo de Estados puede tener una importancia crucial para el proceso de toma de decisiones. Así, la falta de información precisa y la falta de decisiones rápidas tomadas por parte de la sociedad internacional en la mitad de los años noventa del siglo XX, condujeron al genocidio en Rwanda. Se trata del ejemplo más drástico que muestra la importancia de la influencia de la disfuncionalidad del Estado y o su potencial caída, relacionada con el necesario funcionamiento de la inteligencia estratégica.

Cabe destacar que el fin de esta contribución no descansa en un análisis preciso del funcionamiento de la inteligencia estratégica. Principalmente el autor quiso enfatizar el fenómeno de la disfuncionalidad del Estado, lo que es por demás importante porque en la región de América Latina y el Caribe varios países sufren el problema de la disfuncionalidad progresiva de sus instituciones estatales. Por otro lado, se compromete la presentación de las conexiones más importantes entre la disfuncionalidad del Estado y el funcionamiento de la inteligencia estratégica. No es difícil concluir que este tipo de influencia existe. Aunque es importante tener conciencia de los tipos de la influencia negativa de la disfuncionalidad progresiva, también en la esfera de la inteligencia estratégica.

Bibliografía

-Arias Castillo, J. (2010) Sistemas de Inteligencia. Perspectiva doctrinaria para realizar un análisis integral, en: Rivera Vélez F., Inteligencia estratégica y prospectiva (p. 78), Quito, FLACSO – Ecuador/AECID.

-Bieleń S., (2009) Państwa w stanie kryzysu I upadku? en: Sułek M., Simonides J., Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych, (pp. 56-57), Warszawa, Wydawnictwo UW.

-Cammack D., McLeod D., Menocal A., Christiansen K., (2006) Donnors and the 'Fragile States' Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice (p. 5) Londres, ODI-JICA,.

-Derwich K., (2014) Problem dysfunkcyjności państw w rejonie Ameryki Łacińskiej i Karaibów na przykładzie Haiti, Kolumbii i Meksyku, en: Kłosowicz R., Państwa dysfunkcyjne i międzynarodowe wysiłki zmierzające do ich naprawy, (pp. 121-134), Kraków, Wydawnictwo UJ.

-Dudkiewicz H., (2013) Państwo dysfunkcyjne a państwo upadłe. Prawnomiędzynarodowe argumenty na rzecz ujednolicenia terminologii, en: Kłosowicz R., Państwa dysfunkcyjne i ich destabilizujący wpływ na stosunki międzynarodowe, (p. 75) Kraków, Wydawnictwo UJ.
-Ellis S., (2005) How to Rebuild Africa, en: Foreign Affairs, vol 84, numero 5, pp. 135-148.
-European Security Strategy, Consejo de la Union Europea, Bruksela, 2003, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf (11.12.2014).
-Gawrycki M., (2006) Czy Kolumbia to państwo w stanie upadku? en: Trzciński K., Państwo w świecie współczesnym, (pp. 337-351) Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR ss. 337-351.
-Kłosowicz R., Morul J., (2013) Pojęcie dysfunkcyjności państw, en: Kłosowicz R., Państwa dysfunkcyjne i ich destabilizujący wpływ na stosunki międzynarodowe, (pp. 21-22) Kraków, Wydawnictwo UJ.
-Kłosowicz R., (2013) Problem interwencji militarnych w państwach dysfunkcyjnych, en: -Kłosowicz R., Państwa dysfunkcyjne i ich destabilizujący wpływ na stosunki międzynarodowe, (pp. 149-1 64), Kraków, Wydawnictwo UJ.
-Paz, J. G., Inteligencia estratégica en América Latina. Calidad y eficiencia en la gestión estatal, en: Military Review, mayo-agosto 2014, p. 5.
-Potocki R., Kocoń M., (2006) Państwo dysfunkcyjne w środowisku międzynarodowym, en: -Trzciński K., Państwo w świecie współczesnym, (pp. 325-326) Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
-Rotberg R., (2003) Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators, en: Rotberg R., State Failure and State Weakness in a Time of Terror, (pp. 2-3), Washington, D.C.
-Rotberg R., (2004) The Failure and Collapse of Nation States, en: Rotberg R., When States Fail. Causes and Consequences, Princeton, Princeton University Press.
-Rybkowski R., (2012) Komu potrzebne są państwa upadłe, en: Kłosowicz R., Mania A., -Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych, (pp. 13-23), Kraków, Wydawnictwo UJ.
-US National Security Strategy 2002, http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/nssintro.html (11.12.2014).
-US National Security Strategy 2010, http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf (11.12.2014).
-Varela A. R., La inteligencia estratégica en los albores del tercer milenio (2000) en: Revista de Administración Pública, numero 101, p. 55.
-Weber M., (1983) Economia y sociedad, (pp. 43-44), FCE, México.
-Zajadło, J., Prawo międzynarodowe wobec problemu „państwa upadłego" (2005) en: Państwo i Prawo, , numero 2., p. 16

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las de su país o sus agencias.

Inteligencia estratégica y postconflicto en Colombia: Escenarios y Desafíos

Janiel David Melamed V

"El supremo arte de la guerra es someter al enemigo sin luchar"

Sun Tzu
El arte de la guerra

1. INTRODUCCIÓN

Conocer al enemigo, sus capacidades operativas, el campo de batalla y las condiciones del terreno, si bien son requerimientos indispensables en las confrontaciones armadas de todos los tiempos, son tan solo algunos de los elementos que finalmente inciden en el resultado favorable o no de la contienda.[250] Ante una circunstancia de amenaza a la seguridad nacional, dicho conocimiento es en parte proporcionado por los servicios de inteligencia estatal mediante una amplia variedad de mecanismos, con el propósito de obtener y procesar adecuadamente datos útiles para considerar múltiples variables de acción frente a un objetivo particular.

Por ende la labor de los servicios de información e inteligencia estatal se encuentran íntimamente definidos por la estrecha relación existente entre Seguridad-Defensa. La misión de los servicios de inteligencia, tanto de hoy como de ayer, sin importar las latitudes, consiste en obtener de diversas fuentes, información suficiente, contrastada, valorada y en tiempo oportuno, que sea útil para apoyar los procesos de toma de decisiones en orden a prevenir o superar situaciones de crisis.[251]

En Colombia estas condiciones han hecho de la inteligencia estratégica una herramienta fundamental de guía para la conducción política del país y para el necesario fortalecimiento de las fuerzas de seguridad del Estado. Este capítulo presenta posibles escenarios y desafíos de la inteligencia estratégica estatal, en un escenario de postconflicto en Colombia y ante nuevas amenazas a la seguridad nacional.

2. ALGUNAS CONSIDERACIONES FRENTE A LA INTELIGENCIA ESTRATEGICA EN COLOMBIA.

Es pertinente resaltar como Colombia posee unas condiciones geográficas, políticas y sociales que la hacen especialmente importante para abordar un análisis respecto a la relevancia de la inteligencia estratégica en América Latina. Esta afirmación se fundamenta en varias circunstancias que merecen ser resaltadas en aras de lograr una adecuada comprensión de las condiciones específicas que hacen de Colombia un caso particular en el continente.

En primer lugar si bien el país cuenta con una de las democracias más antiguas y estables del continente, al mismo tiempo posee una larga historia de violencia política que ha consolidado un conflicto armado que se mantiene vigente y es el de mayor duración en el hemisferio occidental. En segundo lugar, se evidencia una innegable relación entre la industria del narcotráfico y grupos armados ilegales, algunos de ellos como el caso de las FARC y el ELN, con más de cincuenta años de antigüedad y originados en el contexto de antagonismo desarrollado durante la guerra fría. Por último, posee unas difíciles condiciones geográficas que limitan la posibilidad del gobierno central para proporcionar seguridad a la totalidad del territorio nacional, en especial aquellas zonas alejadas de los grandes centros urbanos y de poder, ya que es un país repleto de montañas, desiertos, paramos, selvas y cientos de ríos distribuidos entre los casi un millón doscientos mil kilómetros cuadrados de territorio, atravesados por tres cordilleras (Occidental, Central, Oriental), con fronteras terrestres con cinco naciones latinoamericanas (Venezuela, Panamá, Ecuador, Perú y Brasil) y salida a dos océanos (Atlántico, Pacifico, además de poseer una conexión marítima a la cuenca del Caribe la cual le permite una cercanía estratégica a Centro y Norte América). Ante estas circunstancias la inteligencia estratégica, definida por Kent[252] como el tipo de conocimiento que un Estado debe poseer para garantizar que sus intereses no sufrirán ni sus iniciativas fracasarán debido a que sus decisores políticos o sus soldados, planifican y actúan bajo el influjo de la ignorancia, se ha constituido como una herramienta fundamental para garantizar que las instituciones estatales pertinentes, estén preparadas para proporcionar información útil a las altas esferas de poder con el objetivo de salvaguardar la seguridad nacional. Por ende la inteligencia estratégica estatal, no puede ser concebida únicamente como una desarticulada recolección de datos e información provenientes de

distintas fuentes, pues su naturaleza es mucho más compleja. La inteligencia estratégica se relaciona con el apropiado análisis de dicha información por parte de los servicios de inteligencia gubernamentales para detectar, comprender y valorar hechos y realidades, cuya evaluación, análisis y entendimiento, permiten a las autoridades estatales la toma de decisiones tendientes a mitigar riesgos presentes o eventuales a la seguridad nacional.[253]

En este sentido desde la academia colombiana el profesor Alejo Vargas[254] ha definido la inteligencia estatal como una actividad altamente especializada, de carácter anticipatorio, que pretende recolectar información, procesarla, analizarla y contextualizarla de tal manera que la misma sea útil para la toma de decisiones por parte de las autoridades gubernamentales o de los organismos competentes de salvaguardar la seguridad del Estado. En Colombia las actividades de seguridad y defensa son facultades desarrolladas exclusivamente por el Estado a través de entidades del orden nacional que desempeñan funciones especializadas, tendientes a garantizar la protección de las instituciones y los ciudadanos ante amenazas de índole interna y externa. Es decir, es una potestad inherente al Estado, el recolectar, evaluar y analizar información relevante para el diseño de acciones encaminadas a proteger los intereses y la integridad de la nación y sus habitantes.

En Colombia esta área de la inteligencia estratégica es usualmente relacionada con su componente militar bajo la premisa de pertenecer a un área de conocimiento específico, secreto y de alta confidencialidad que maneja el establecimiento militar y político para el diseño e implementación de planes de defensa y garantizar así la seguridad nacional de dicho Estado.[255]

Sin embargo la primera entidad encargada del servicio de inteligencia estatal en el país fue el Servicio de Inteligencia de Colombia (SIC), una institución no militar creada en 1953 bajo el gobierno del General Rojas Pinilla, la cual en 1960, durante la Presidencia de Alberto Lleras Camargo, se le denominó Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).[256]

Esta fecha de mediados de siglo pasado podría marcarse como el inicio formal de las labores de inteligencia estatal en Colombia, con el propósito de confrontar una serie de amenazas a la seguridad nacional que con el paso del tiempo se agudizarían, logrando posicionar a la violencia política como una característica inherente a la historia colombiana durante la mayor parte del siglo pasado y en la actualidad. Ésta violencia política nunca ha sido continúa o uniforme, pues la intensidad de la misma, los actores involucrados en ella, sus motivaciones y capacidad operativa han variado a lo largo de las últimas décadas. Si bien en sus orígenes podemos encontrar elementos causales atribuidos a episodios de violencia interpartidista, exclusión política, pobreza y desigualdad, no por ello se puede concluir que los elementos que abrieron las puertas a la etapa contemporánea se hayan mantenido inmutables o incluso ajenos de haber sido modificados por otros.

Con base en estas circunstancias el servicio de inteligencia colombiano desde mediados del siglo pasado se dedicó a salvaguardar los intereses nacionales frente a amenazas re-

lacionadas con movimientos guerrilleros, guerras irregulares y actos de terrorismo. Sin embargo, a lo largo de las siguientes décadas su accionar se dinamizo, amplio y modernizo, creando una compleja estructura militar, policial y civil encargada de velar por la seguridad nacional desde los ámbitos propios de cada una de estas instituciones.

Consecuentemente en las últimas dos décadas, Colombia ha tenido por lo menos tres hechos de importancia significativa en relación con modificación las actividades de inteligencia que durante años fueron implementadas en el país. Por una parte podemos mencionar la creación, mediante la política de seguridad democrática del Presidente Álvaro Uribe, de la Junta de Inteligencia Conjunta (JIC). Este organismo fue diseñado para coordinar las labores de inteligencia estatal, con la responsabilidad de producir análisis consolidados de inteligencia estratégica, traducir en requerimientos de inteligencia las políticas de seguridad del gobierno y coordinar la distribución de tareas promoviendo la especialización de funciones y evitando así la duplicidad de esfuerzos.[257]

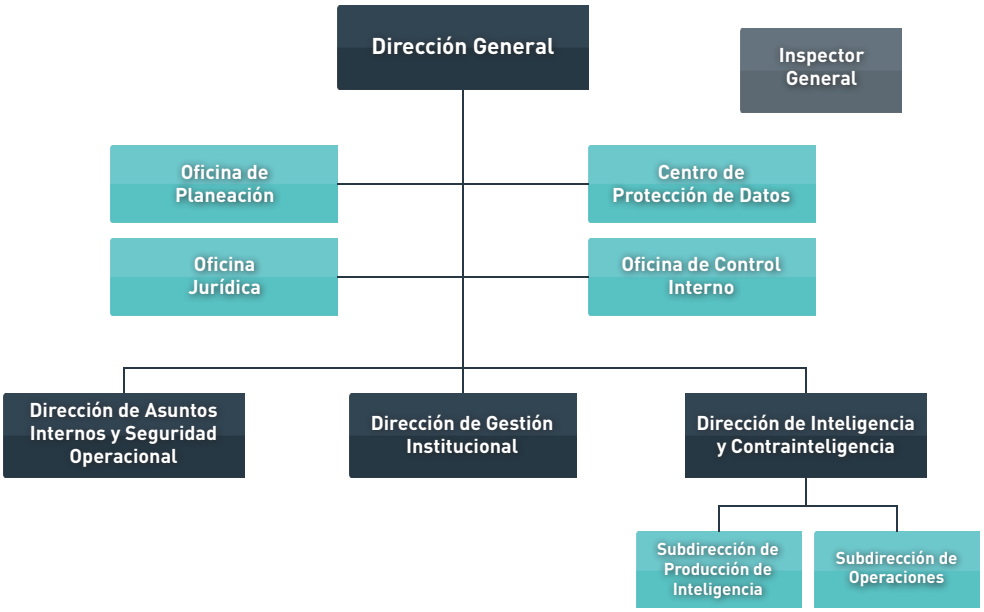
Como todo sistema posee la cualidad de que su eficiencia es mayor que la suma de la eficiencia de todos sus componentes, es decir, la Junta de Inteligencia Conjunta (JIC), como comunidad de inteligencia tiene ventajas que no se encuentran en ninguno de sus componentes, a la vez que cada uno de sus elementos puede ver potenciada su capacidad mediante la ordenada y planificada coordinación de esfuerzos.[258]

En segundo lugar podemos mencionar la desaparición del mítico Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), tras una larga lista de escándalos durante el Gobierno del entonces Presidente Álvaro Uribe, quien a lo largo de sus dos administraciones colocó a cuatro jefes de Inteligencia a cargo de dicha institución (Jorge Aurelio Noguera Cotes, Andrés Mauricio Peñate Giraldo, María del Pilar Hurtado Afanador y Felipe Muñoz Gómez). Esta compleja lista de escándalos vinculaban al DAS con prácticas ilegales[259] como la infiltración en la Corte Suprema de Justicia, espionaje, seguimientos ilegales y desprestigio a periodistas, opositores políticos y el evidente apoyo brindado a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). En este sentido, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia condenó a 25 años de cárcel al exdirector del DAS, Jorge Noguera, al hallarlo responsable de los delitos de concierto para delinquir agravado por el homicidio del profesor de la Universidad del Norte, Alfredo Correa De Andreis, la destrucción, supresión u ocultamiento de documento público y la revelación de asunto sometido a secreto.

Adicionalmente, la misma Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia condenó a 14 años de prisión a María del Pilar Hurtado por los delitos de concierto para delinquir agravado, violación ilícita de comunicaciones, abuso de función pública, prevaricato por acción, peculado por apropiación, abuso de autoridad y falsedad ideológica en documento público. Como consecuencia de ello, esta institución fue remplazada con la recientemente creada

Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), durante el primer mandato del Presidente Juan Manuel Santos, bajo la siguiente estructura organica.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DIRECCIÓN NACIONAL DE INTELIGENCIA



Fuente: Dirección Nacional De Inteligencia (2015)

En tercer lugar finalmente debemos mencionar la entrada en vigencia de la Ley estatutaria 1621 del 17 de Abril de 2013, también conocida como la Ley de Inteligencia.[260] Esta circunstancia es de vital importancia si consideramos como desde la creación del Servicio de Inteligencia de Colombia (SIC) en 1953, hasta el año 2009, cuando se aprobó la primera norma que intentó darle una regulación integral al funcionamiento de los servicios de inteligencia en Colombia pero que posteriormente seria declara inexequible[261] por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-913 de 2010, no existía un instrumento normativo que regulara y fortaleciera el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo funciones de inteligencia y contrainteligencia, cumplir adecuadamente con su misión, bajo la observancia de parámetros legales y constitucionales.[262]

3. POSTCONFLICTO EN COLOMBIA

Tal como se ha expresado al inicio de este capítulo, no se requiere hacer un desarrollo académico en profundidad para evidenciar que la historia política de Colombia de las últimas décadas ha estado influenciada por la intensidad de un escenario de violencia política con múltiples actores en confrontación dentro del mismo y por la evidente imposibilidad por parte del Estado para concertar un pacto de paz de carácter general con todas las organizaciones armadas ilegales.

Esta circunstancia ha ocasionado la adopción de múltiples acuerdos de paz desde un enfoque específico para cada grupo armado ilegal, posicionando a Colombia como un país vanguardista respecto a los distintos esfuerzos individuales realizados para la consecución de una salida política y concertada de este contexto de violencia política y por la implementación de diferentes procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) obtenidos paulatinamente con varios actores armados desde la década de los ochenta.[263]

La más reciente experiencia de DDR en el contexto colombiano se encuadra respecto al fenómeno paramilitar que, en cabeza de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), llegaron a constituirse como el segundo grupo armado ilegal más importante del país. Esta desmovilización se basó en la Ley 975/2005, también conocida como ley de justicia y paz, creando el entorno legal necesario para que este grupo armado ilegal se acogiera a una negociación con el Estado que permitiera su desarticulación a nivel nacional mientras respondieran por sus crímenes.

La adopción de esta ley marcó el inicio de un mecanismo de justicia transicional,[264] que a través de la implementación de herramientas de alternatividad penal, verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, buscaba conseguir que las AUC dejaran de existir como una estructura militar unificada bajo un comando central y con un papel protagónico en el contexto de violencia política colombiana. Frente al proceso de desarme, desmovilización y reintegración de las AUC en Colombia, debemos recordar que es el cuarto a nivel mundial respecto a desmovilizados, pues el número de miembros de esta organización que optó por esta opción supera los 31.000 individuos y así mismo el tercero a nivel mundial respecto al número de armas entregadas en un proceso de desarme, llegando a una cifra de 18.051, con un promedio de 0.57 armas por persona.[265]

Pese a estas importantes características ante la salida de uno de los principales actores de violencia política en el país, no es apropiado considerar que por esta simple razón se eliminarían todas las expresiones de violencia y criminalidad ligadas al paramilitarismo. Esta realidad conllevó a que algunas estructuras paramilitares, no se acogieran a la desmoviliza-

ción acordada entre el gobierno nacional y las AUC, o que habiéndose acogido posteriormente optaran por rearmarse y estructurar bandas criminales (BACRIM) con un objetivo ya no contrainsurgente, sino eminentemente lucrativo desde actividades ilegales relacionadas con su experiencia militar y criminal, teniendo una alta incidencia en la generación de violencia nacional y transnacional.[266] Estas motivaciones codiciosas se relacionan con el hecho que el narcotráfico se ha constituido como un flagelo de notoria importancia para la dinámica de violencia política colombiana, si tomamos en cuenta como según estimativos de las Naciones Unidas, el país produce aproximadamente unas 600 toneladas de cocaína al año, es decir, cerca del 80% de la producción mundial de cocaína, dejando alrededor de 360.000 millones de dólares anuales de ganancias.[267]

Adicionalmente el gobierno nacional ha dado muestras de querer llegar a acuerdos que permitan implementar nuevos procesos de DDR con organizaciones armadas al margen de la ley y en este sentido ha enviado un claro mensaje de búsqueda de la paz no solo mediante las vías armadas. El 26 de agosto de 2012, Juan Manuel Santos hizo públicas sus intenciones de entablar un diálogo con las FARC y alcanzar la concertación de un acuerdo de paz. Desde entonces y hasta la fecha, se adelanta el más reciente de los cuatro procesos de diálogos de paz con las FARC adelantados en los últimos 30 años, generando gran expectativa frente a los resultados que este pueda conseguir y la forma como el Gobierno nacional logre manejar nuevamente las difíciles dinámicas que una negociación de semejante envergadura conllevan.

Esta declaración oficial de la apertura de conversaciones con las FARC realizada a mediados de 2012 es una formalización, a través del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, de unos acercamientos que ya se habían empezado a adelantar en forma de reuniones exploratorias. Adicionalmente también se han iniciado conversaciones exploratorias que hasta el momento no se han traducido en el inicio de diálogos formales con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), la segunda organización guerrillera en importancia en el pais.

Si bien el resultado de este tipo de iniciativas aún es incierto, nos permite pensar en la posibilidad de una Colombia en un periodo de postacuerdos de paz y de los retos y desafíos que esta circunstancia generaría. En un eventual escenario de postconflicto, es evidente que no todos los factores relacionados con episodios de violencia política van a pacificarse y muy seguramente, remanentes de organizaciones armadas ilegales mantendrán una vocación hacia la criminalidad, que deberá ser efectivamente contrarrestada por los organismos de seguridad del Estado. Los retos del postconflicto incluyen la presencia de actores ilegales en zonas de alto riesgo caracterizadas por economías ilegales y las disputas

por control territorial se puedan generar entre ellas. Actualmente las denominadas bandas criminales (BACRIM) operan en 275 de los 1.118 municipios del país y en cerca de 50 de ellos, confluyen con la presencia de estructuras guerrilleras. Las FARC hacen presencia en 242 municipios, en regiones donde vive cerca del 12% de la población colombiana y el ELN, por su parte, opera en 99 municipios, distribuidos en siete regiones donde coincide con presencia de las FARC.[268]

Por ende el Estado debe enmarcar las actividades de los servicios de inteligencia y redefinir tanto la planificación de sus funciones, la reorientación de sus objetivos y la ejecución de sus actividades, de tal manera que con base en el conocimiento y experiencia adquirida durante décadas de confrontación armada, no sean inferiores a los nuevos desafíos ocasionados en un eventual escenario de superación de la violencia política que durante décadas ha golpeado al país.

En este sentido el gobierno nacional ha sido consiente de la necesidad de ajustar las actividades de inteligencia a un escenario de ejercicio y respeto a la Constitución, la Ley y el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y ha dado unas primeras aproximaciones al respeto estableciendo la Ley 1621 de 2013, como ese marco normativo aplicable en un escenario de postconflicto. En este sentido la normativa establece límites al ejercicio de esta actividad y señala que ninguna información de inteligencia y contrainteligencia podrá ser obtenida con fines diferentes de: a. Asegurar la consecución de los fines esenciales del Estado, la vigencia del régimen democrático, la integridad territorial, la soberanía, la seguridad y la defensa de la Nación; b. Proteger las instituciones democráticas de la República, así como los derechos de las personas residentes en Colombia y de los ciudadanos colombianos en todo tiempo y lugar -en particular los derechos a la vida y la integridad personal- frente a amenazas tales como el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico, el secuestro, el tráfico de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, el lavado de activos, y otras amenazas similares; y c. Proteger los recursos naturales y los intereses económicos de la Nación.

Adicionalmente establece mecanismos de control político desde el Congreso de la Republica a través de una comisión de verificación que vele por la eficiencia en el uso de los recursos, el respeto de las garantías constitucionales y el cumplimiento de los principios, límites y fines establecidos en la norma. La superación del limbo jurídico que durante décadas caracterizó el ejercicio de los servicios de inteligencia y contrainteligencia en el país, sirvió de base para la comisión de actividades ilegales que se asocian a causas estructurales del conflicto en Colombia y que están relacionadas a escenarios de persecución política,

seguimiento ilegal y presión indebidas a sectores opositores y críticos del gobierno. Es un escenario de postconflicto es imperativo que estas circunstancias queden proscritas para el adecuado cumplimiento de los servicios de inteligencia estatal y la efectiva consolidación de escenarios de respeto a las libertades civiles y políticas de todos los ciudadanos que se apegan al estricto cumplimiento de la ley y la constitución.

4. CONCLUSIONES

La labor de los servicios de inteligencia se encuentra relacionada a las tareas de interceptación y obtención de información útil y reservada, para que mediante un proceso de análisis de datos, se presente un informe confiable a las altas esferas del poder político, militar y policial de un Estado, en aras de mitigar posibles amenazas a la seguridad nacional o de sus habitantes.

Colombia ha tenido un escenario de violencia política durante décadas que ha requerido el fortalecimiento de los instrumentos de seguridad estatal y de sus respectivas capacidades de inteligencia. Si bien estas han estado ocasionalmente involucradas a penosas actividades ilegales, es necesario resaltar que en términos generales el Estado colombiano ha introducido grandes modificaciones a la estructura y funcionamiento de sus agencias de inteligencia, en aras de obtener de ellas un eficaz funcionamiento con observancia al respeto de las garantías y libertades de sus ciudadanos.

En un eventual escenario de postconflicto en Colombia, las capacidades de inteligencia nacional, tendrán que adaptarse ante una nueva realidad en la cual los grupos armados ilegales no se posicionan como las principales fuentes de amenaza a la seguridad nacional del Estado. En este sentido, el posconflicto interno y las cambiantes condiciones de seguridad que se evidenciaran, tendrán que ir moldeando los nuevos requerimientos que deben afrontar dichos servicios de inteligencia frente a las actividades criminales derivadas de la industria del narcotráfico, las cuales ocuparan uno de los principales focos de atención entre los organismos de seguridad estatal.

Esta circunstancia se reafirma si tomamos en cuenta como en 2013 la ONU, explorando algunas facetas que revelan las causas del deterioro de la seguridad en Latinoamérica, se enfocaba sobre seis amenazas, así: la delincuencia callejera, el crimen organizado, la violencia contra y por los jóvenes, la violencia de género, la corrupción y la violencia ilegal por parte de actores estatales, complementando el informe con estos datos: Colombia es el segundo país más violento de Suramérica; uno de cada 30 homicidios en el mundo se produce aquí; "los homicidios dolosos tienen un nivel de impunidad procesal del 95 por

ciento, y la violencia vinculada al crimen puede igualar, e incluso superar, a aquélla generada por el conflicto mismo.[269]

El gran desafío es por lo tanto lograr que las instituciones de seguridad con funciones de inteligencia puedan en su conjunto, asimilar una reorganización de sus funciones, garantizar que los servicios de inteligencia desarrollen sus actividades de forma legítima, con apego a las garantías legales y constitucionales, en el marco de los límites y restricciones del Estado de Derecho. Las instituciones estatales que cumplen labores de inteligencia han sido enmarcadas dentro de la Ley 1621 de 2013, en un instrumento normativo que aporta importantes avances en cuanto a la ejecución y coordinación de labores de inteligencia en el país, preparando el camino hacia una reorientación y optimización de la inteligencia estratégica estatal en un escenario de postconflicto.

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las de su país o sus agencias.

Presupuesto de Defensa del Brasil y el contexto Sudamericano

Carlos Wellington Leite de Almeida

1. INTRODUCCIÓN

El presupuesto de Defensa del Brasil presenta dimensiones adecuadas para el contexto sudamericano. Su análisis revela el contraste existente entre un valor financiero elevado, que representa más del cincuenta por ciento del gasto militar de Sudamérica, y un porcentaje más bajo de asignación del producto económico al sector de Defensa. El contraste procede, principalmente, de la gigantez económica del Brasil frente a los países vecinos.

Sudamérica constituye una de las regiones más desmilitarizadas del mundo por lo que el gasto en Defensa en la región siempre se realiza en medio de críticas y presiones para su reducción. Al ser una región con graves problemas —que van desde el saneamiento básico hasta el respeto por los pueblos nativos— es una realidad que tenga, en las cuestiones sociales, sus prioridades más evidentes. En este contexto, el análisis en materia de Defensa, además de escaso, casi siempre se inclina hacia la reducción de los gastos militares y la asignación de los recursos que no se emplean para Defensa a aquellas áreas de impacto social más visible, tales como la Educación o la Salud Pública.

El análisis utiliza herramientas del método cuantitativo, tanto descriptivo como inferencial. Desde el punto de vista descriptivo, se abordan los conceptos de media y mediana. Desde el punto de vista inferencial, se emplean los Coeficientes de Pearson y de Spearman. El nivel de significancia adoptado para los cálculos fue 0,05, lo cual implica un 95 % de seguridad para generalizar resultados, un nivel considerado apropiado para las Ciencias Sociales (SAMPIERI, COLLADO; LUCIO, 2006).

Predominio brasileño en los gastos de Defensa

En Sudamérica, como componente del gasto total en Defensa de la región, predomina, en forma absoluta, el gasto en Defensa del Brasil. Si se consideran los datos divulgados por el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo) en relación con los países sudamericanos, entre los años 2000 y 2013 (Anexo I), se verificó el predominio brasileño. El Cuadro I que sigue a continuación resume los valores correspondientes al año 2013, en el cual el gasto en Defensa del Brasil representó el 51 % del gasto en Defensa de toda la región, y correspondientes al año 2000, en el cual el país llegó a contribuir con el 59 %:

Cuadro I **Gasto en Defensa sudamericano entre los años 2000 y 2013**

Gasto en Defensa 2013

País	Millones USD (2011)
Argentina	4.929
Bolivia	404
Brasil	36.165
Chile	5.309
Colombia	12.465
Ecuador	2.596
Guyana	31
Paraguay	458
Perú	2.638
Uruguay	942
Venezuela	4.487
Total	70.424
Brasil %	51%

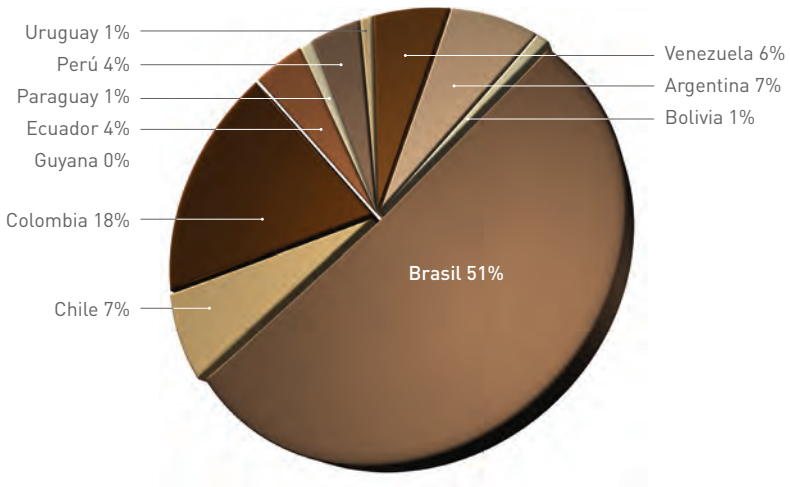
Gasto en Defensa 2000

País	Millones USD (2011)
Argentina	2.170
Bolivia	271
Brasil	25.175
Chile	3.329
Colombia	6.077
Ecuador	608
Guyana	18
Paraguay	217
Perú	1.578
Uruguay	876
Venezuela	2.612
Total	42.931
Brasil %	59%

Fuente: STOKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI, 2014)

Como se puede apreciar, solo al Brasil se le atribuye más de la mitad del gasto en Defensa de Sudamérica. Una situación de la cual pueden derivarse conclusiones de todo tipo, entre las cuales se destaca por lo menos una: que el Brasil puede contribuir negativamente a la adopción de medidas de confianza mutua, por armarse de forma excesiva en relación con sus vecinos. En el Gráfico I se muestra la contribución porcentual de cada país a la formación del gasto total en Defensa, en Sudamérica, en 2013.

Gráfico I **Gasto en Defensa en Sudamérica (%) correspondientes a 2013**



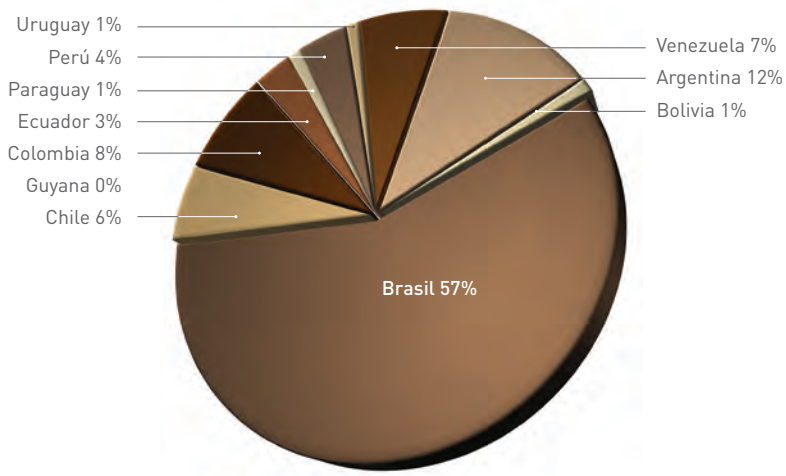
Fuente: STOKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI, 2014)

Predomina, en Sudamérica, desde hace más de dos décadas, la noción de que la seguridad regional debe desarrollarse en forma cooperativa y no competitiva (JOHNSON, 2000; PALOMINO MILLA, 2005; FUCCILLE, 2014; RODRÍGUEZ CUITIÑO, 2014). Sucede que, recién en los últimos tiempos, el Brasil comenzó a percibir la Defensa como un elemento que reviste importancia en las relaciones exteriores, en especial para Sudamérica (OLIVEIRA, 2010; CORRÊA, 2014), lo que genera una necesidad de justificar mejor la dimensión del gasto en Defensa del país frente al de sus vecinos.

Dimensión económica de los gastos en Defensa: media y mediana

Si, a primera vista, el gasto en Defensa del Brasil como componente de Sudamérica parece alarmante y de una dimensión desproporcionada, esta noción resulta bastante relativizada cuando se analiza el gasto en Defensa, en comparación con las economías de otros países. El Producto Bruto Interno (PBI) de los países sudamericanos para el año 2013, elaborado a partir de los datos aportados por el SIPRI (Anexo II), nos permite percibir dicha dimensión. Si el gasto en Defensa del Brasil se muestra gigante, su PIB también se revela colosal frente al de sus vecinos (Gráfico II).

Gráfico II **PBI de Sudamérica (%) en 2013**

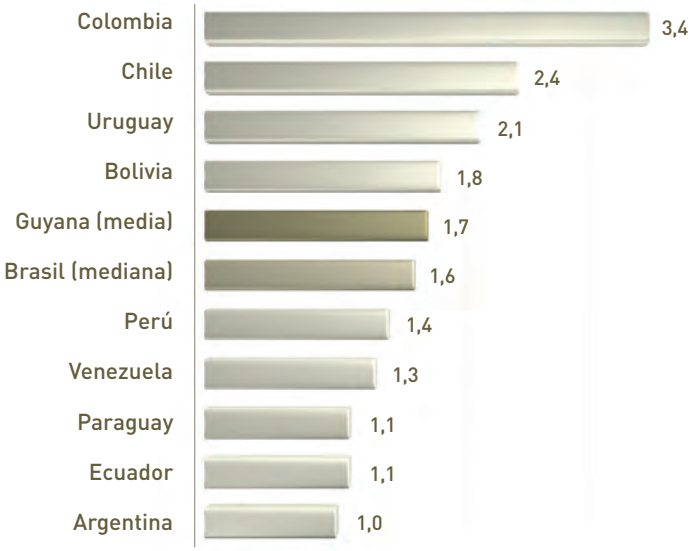


Fuente: STOKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI, 2014)

Como se observa, en 2013, el PBI del Brasil correspondió al 57 % del PBI de Sudamérica. Por lo tanto, dado que la producción económica del Brasil, representada por su PBI, corresponde a más del 50 % de la producción económica sudamericana, ya no parece tan alarmante el hecho de que el país también contribuya con más de la mitad del gasto en Defensa de la región. Además, si el gasto en Defensa fuese considerado como porcentual del PBI, se podría percibir que el Brasil gasta proporcionalmente poco en relación con otros países sudamericanos. En el período 2000-2013, de acuerdo con los datos suministrados por el SIPRI, el gasto en Defensa del Brasil equivalió al 1,6 % del PBI, por lo tanto un poco por debajo de la media de los países sudamericanos, que ascendió al 1,7 % y que representó el porcentual de gasto de Guyana. Los gastos en Defensa de Bolivia, Uruguay, Chile y Colombia en el mismo período estuvieron por encima de la media, mientras que en el caso de Colombia alcanzó un 3,4%, el doble de la media.

Un resultado parecido también se observa con referencia a la mediana. El porcentual de 1,6 % del PBI, que gastó en Defensa el Brasil, corresponde de manera exacta, a la mediana del gasto en Defensa de los países de Sudamérica. Esta observación estadística es relevante, dado que la mediana representa el valor típico de la serie numérica (FERNANDES, 1999) y es menos influenciada por valores extremos (BARROS, 2007). El Gráfico III presenta porcentuales de media y mediana.

Gráfico III **Gasto medio en Defensa % del PBI 2000 – 2013**



Fuente: STOKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI, 2014)

Gastos en Defensa y PBI: Coeficiente de Pearson (r)

Continuando con el propósito de verificar la adecuación del gasto en Defensa del Brasil en relación con los países de Sudamérica, se procede al cálculo del Coeficiente de Pearson (r), técnica más relevante para definir el comportamiento relativo entre dos variables o dimensiones cuantitativas (BRIONES, 1996; PARDINAS, 1999). Las dimensiones que se utilizaron son el PBI de los países de Sudamérica, definido como variable independiente (x) y el respectivo gasto en Defensa, definido como variable dependiente (y). Organizados, en orden creciente del valor de la variable (x), los datos se disponen como en el Cuadro II
El Coeficiente de Pearson (r) es, entonces, calculado. Se utiliza el modelo que se observa en el Cuadro III y se confirma el valor por medio de una función estadística específica de *Excel for Windows* ®. El valor que se obtuvo indica la existencia (o inexistencia) de una correlación entre las variables independiente (x) y dependiente (y), así como también el sentido de dicha correlación.

> Una covarianza positiva indica que las variables tienden a moverse juntas y una covarianza negativa indica que las variables tienden a moverse en direcciones opuestas (BERTOLO, 2010, p. 4).

Cuadro II **PBI (USD millones) y gasto en Defensa (% PBI) media 2000-2013**

País	Guyana	Bolivia	Paraguay	Uruguay	Perú	Ecuador
PIB	1.604	18.724	26.865	38.710	131.646	143.970
% Defensa	1,7	1,8	1,1	2,1	1,4	1,1

País	Chile	Venezuela	Colombia	Argentina	Brasil
PIB	194.214	252.359	266.858	297.000	1.954.962
% Defensa	2,4	1,3	3,4	1,0	1,6

Fuente: STOKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI, 2014)

Cuadro III **Coeficiente de Pearson PBI (x) y % Defensa (y) 2000-2013**

País	PBI (X)	% Def (Y)	x	y	xy	x^2	y^2
Guyana	1.604	1,7	-300.842,5	0,0	5.469,9	90.506.237.155,6	0,0
Bolivia	18.724	1,8	-283.722,5	0,1	-23.213,7	80.498.482.799,2	0,0
Paraguay	26.865	1,1	-275.581,5	-0,6	170.359,5	75.945.188.195,1	0,4
Uruguay	38.710	2,1	-263.736,5	0,4	-100.699,4	69.556.965.408,3	0,1
Perú	131.646	1,4	-170.800,5	-0,3	54.345,6	29.172.826.327,6	0,1
Ecuador	143.970	1,1	-158.476,5	-0,6	97.967,3	25.114.815.459,2	0,4
Chile	194.214	2,4	-108.232,5	0,7	-73.794,9	11.714.283.895,6	0,5
Venezuela	252.359	1,3	-50.087,5	-0,4	20.945,7	2.508.762.209,7	0,2
Colombia	266.858	3,4	-35.588,5	1,7	-59.853,5	1.266.544.567,4	2,8
Argentina	297.000	1,0	-5.446,5	-0,7	3.911,6	29.664.857,4	0,5
Brasil	1.954.962	1,6	1.652.515,5	-0,1	-195.297,3	2.730.807.327.511,6	0,0
Σ X=	3.326.912,0	Σ Y=18,9			Σxy= -99.859,1	Σx^2=3.117.121.096.386,7	Σy^2= 5,0
Ẋ=	302.446,5	Ẏ=1,7					

Fuente: STOKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI, 2014)

Modelo de cálculo disponible en PARDINAS (1999)

Coeficiente de Pearson

$$r = \frac{\sum x.y}{\sqrt{(\sum x^2).(\sum y^2)}}$$

$\sum x.y =$ -99.859,1

$\sum x^2 =$ 3.117.121.098.386,7

$\sum y^2 =$ 5,0

$r =$ **-0,025253196**

El resultado del Coeficiente de Pearson (r) que se obtuvo por medio del modelo de cálculo, **r = -0,025253196**, se confirmó a través del programa *Excel for Windows ®*, ya que, al utilizar la función estadística pertinente *(Pearson)*, se llega exactamente al mismo valor y señal del coeficiente. El valor de **r**, entre 0 (cero) y -0,1 (menos cero coma uno), indica correlación débil, casi inexistente. El signo negativo, además, señala una tendencia, en la que a un aumento en la variable independiente (x) corresponde una disminución en la variable dependiente (y) (SABINO, 1996; PARDINAS, 1999).

Al ser de esta manera, en Sudamérica, no hay ninguna correlación en el sentido de que a un valor mayor del PBI le corresponde una asignación de mayor porcentaje al gasto en Defensa. Brasil y Argentina, por ejemplo, que son las mayores economías de la región, evidencian que el porcentaje del PBI que destinan a Defensa se ubica por debajo de la media regional. El signo negativo del Coeficiente de Pearson (r) indica, además, una leve tendencia, de que a un PBI mayor le corresponde un porcentaje menor destinado al gasto en Defensa. No se sostiene, por lo tanto, la afirmación de que el valor destinado por el Brasil en Defensa sea exagerado o desproporcionado, desde el punto de vista de la producción económica.

Gastos en Defensa y PBI: Coeficiente de Spearman

Aún con o propósito de verificar la adecuación del gasto en Defensa del Brasil en relación con los países de Sudamérica, se pasa a una prueba estadística más de tipo inferencial. El Coeficiente de Spearman (ρ) consiste en la correlación de variables cuantitativas dispuestas en un nivel ordinal de medición. Las variables están ordenadas según posiciones o jerarquías, llamadas puestos. El Coeficiente de Spearman (ρ) deriva del Coeficiente de Pearson (r), que guarda con este una fuerte semejanza en las formas de cálculo y análisis (SIEGEL, 1975; BUNCHAFT; KELLNER, 1999; VIALI, 2010).

> Coeficiente de Correlación de Spearman: es el Coeficiente de Correlación Lineal de Pearson cuando se tiene dos variables medidas en nivel ordinal (LIRA, 2004, p. 154).
> Es una medida de asociación que exige que ambas variables se presenten en escala ordinal, de modo que los objetos o individuos puedan disponerse en puestos en dos series ordenadas **(CÂMARA, 2001, p. 64)**.

Existen otros análisis correlacionales para el estudio de variables ordenadas por posiciones, como el *tau de Kendall*. Sin embargo, destaca GUILFORD (1950), que el análisis del Coeficiente de Spearman resulta más aplicable en aquellos casos en que el número de pares es menor de 30 (treinta) y cuando los datos ya están ordenados. Es el caso del análisis realizado para los países sudamericanos, cuyos datos están ordenados en el Cuadro IV.

> Los coeficientes *rho de Spearman* (…) y *tau de Kendall* (…) son *medidas de correlación* para variables en un *nivel de medición ordinal*, de tal manera que a los individuos u objetos de la muestra se los pueden ordenar por posiciones

(jerarquías). (…) Se trata de estadísticas extremamente eficientes para datos ordinales. La diferencia entre ellos es [que] (…) el coeficiente de Kendall es un poco más significativo cuando los datos contienen un número considerable de posiciones empatadas" (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006, p. 477-478).

Cuadro IV **Ordenación de variables PBI (x) y % Defensa (y) 2000-2013**

País	PBI (x)	% Def (y)
Guyana	1.604	1,7
Bolivia	18.724	1,8
Paraguay	26.865	1,1
Uruguay	38.710	2,1
Perú	131.646	1,4
Ecuador	143.970	1,1
Chile	194.214	2,4
Venezuela	252.359	1,3
Colombia	266.858	3,4
Argentina	297.000	1,0
Brasil	1.954.962	1,6

Fuente: STOKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI, 2014)

El Coeficiente de Spearman (ρ) se calcula, por lo tanto, para el mismo par de variables en relación con las cuales ya se calculó el Coeficiente de Spearman (r). Las variables están constituidas por el PBI de los países sudamericanos (x) y por el porcentaje del PBI destinado al gasto en Defensa (y), en cada uno de ellos. El Cuadro V, muestra el modelo de cálculo. Así como sucede con el Coeficiente de Pearson (r), del cual deriva, el Coeficiente de Spearman (ρ) retoma un número que varía entre (-) 1,00 y (+) 1,00 (FERREIRA, 2010). El análisis del valor obtenido es semejante al que se hace para el Coeficiente de Pearson (VIALI, 2010), siendo el valor (-) 1,00 correspondiente a una correlación negativa perfecta y el valor (+) 1,00 a una correlación positiva perfecta. El valor obtenido para ρ, -0,1 (menos cero coma uno) señala la existencia de una correlación negativa débil, confirmando el resultado obtenido por medio del Coeficiente de Pearson (r).

Cuadro V **Coeficiente de Spearman (ρ) PBI (x) y % Defensa (y) 2000-2013**

PBI (X)	Puesto (x)	% Defensa (y)	Puesto (y)	d	d^2
1.604	1	1,0	1	-6	36
18.724	2	1,1	2	-6	36
26.865	3	1,1	3	1	1
38.710	4	1,3	4	-5	25
131.646	5	1,4	5	0	0
143.970	6	1,6	6	3	9
194.214	7	1,7	7	-3	9
252.359	8	1,8	8	4	16
266.858	9	2,1	9	-2	4
297.000	10	2,4	10	9	81
1.954.962	11	3,4	11	5	25
				$\sum d^2=$	242

n =	11
(n - 1) =	10
(n + 1) =	12
n.(n + 1).(n + 1) =	1320
$6 \cdot \sum d^2=$	1452
ρ =	-0,1

Modelo de cálculo disponible en REYNAGA OBREGÓN (2001)

Coeficiente de Spearman

$$\rho = \frac{6 \cdot \sum d^2}{n.(n+1).(n+1)} = -0,1$$

El Coeficiente de Spearman (ρ) también señala, por lo tanto, que no hay en Sudamérica, ninguna correlación en el sentido de que a un mayor valor del PBI le corresponda una asignación de mayor porcentual al gasto en Defensa. Y, de la misma forma que para el Coeficiente de Pearson (r), el signo negativo indica una tendencia a que los países de mayor PBI de la región, como evidentemente es el caso del Brasil, estén destinando un porcentaje menor al gasto en Defensa. Los dos coeficientes correlacionados presentan resultados coincidentes.

Acerca de la utilización del Coeficiente de Pearson (r), análisis de tipo paramétrico, y del Coeficiente de Spearman (ρ), análisis no paramétrico, para el mismo conjunto de datos, es importante destacar la importancia metodológica del refuerzo mutuo de resultados. Esto porque es posible encontrar situaciones en que uno de los coeficientes contradiga al otro, siendo uno negativo y el otro positivo. El Coeficiente de Spearman (ρ), en general, puede presentar una tendencia a contradecir al Coeficiente de Pearson (r), existiendo aún, la recomendación metodológica de no sobrevalorar el Coeficiente de Spearman (ρ) como medida de fuerza de la asociación entre dos variables. Mientras, cuando los dos coeficientes apuntan en el mismo sentido, la asociación entre las variables analizadas se muestra especialmente relevante.

> Mientras, el raciocinio lógico no es el mismo en el caso de la significancia del Coeficiente de Pearson, trasladado para la significancia del Coeficiente de Spearman. Es posible encontrar situaciones en que el Coeficiente de Pearson sea negativo mientras que el Coeficiente de Spearman es positivo. Esto lleva a la siguiente conclusión: *asegurarse de no sobrevalorar la interpretación del coeficiente por puestos de Spearman como una medida de la fuerza de las asociaciones entre dos variables*[270] (HAUKE et al, 2011, pp. 92-93, traducción nuestra).

La no relación entre dimensión económica y gastos en Defensa

Es clara la prioridad que el Brasil otorga a Sudamérica, en lo que concierne al tema de Defensa. Esa prioridad se manifiesta en los principales documentos de orientación en Defensa del Brasil. La Política Nacional de Defensa (PND) la establece cuando da la definición del ambiente regional y del entorno geoestratégico. La Estrategia Nacional de Defensa (END) la expresa en la directriz estratégica número 18 (dieciocho). El Libro Blanco de Defensa Nacional (LBDN) hace una referencia a la misma desde su presentación y la trata a lo largo de todo el documento.

> **PND:** como consecuencia de su situación geopolítica, es importante para el Brasil que se profundice el proceso de desarrollo integrado y armónico de Sudamérica, que se extiende, naturalmente, al área de defensa y seguridad regional (BRASIL, 2005).
>
> **END:** estimular la integración de Sudamérica - esta integración no solo contribuirá a la defensa del Brasil, sino también fomentará la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa. Apartará la sombra de conflictos dentro de la región. Con todos los países se avanza rumbo a la construcción de la unidad sudamericana (BRASIL, 2008).
>
> **LBDN:** el Libro Blanco de Defensa Nacional se elaboró, también, con el objetivo de fortalecer la cooperación con los países de Sudamérica. Podrá ser un instrumento para fomentar el establecimiento de una comunidad de paz y seguridad en el entorno sudamericano que posibilite la opción por soluciones pacíficas y la consecuente eliminación de hipótesis de guerra (BRASIL, 2012).

Como se ve, no hay relación entre la dimensión económica de los países de Sudamérica y el destino de recursos económicos para el mantenimiento de sus sistemas de Defensa. Entre los países del continente sudamericano, mayores producciones económicas no implican, de manera necesaria, una asignación de mayores porcentajes del PBI a Defensa. En especial, el análisis inferencial, compuesto por los Coeficientes de Pearson (r) y de Spearman (ρ), señala una inversión en esa correlación, en el sentido de que los países con mayores PBI destinan porcentajes menores de sus producciones económicas al gasto en Defensa, lo que configura, particularmente, el caso del Brasil.

El gasto en Defensa del Brasil no se ve, por lo tanto, excesivo o sobredimensionado, en el contexto de Sudamérica. Por el contrario, el signo negativo identificado en la correlación entre las producciones económicas y los gastos en Defensa en el continente, así como la verificación de que el porcentaje del PBI brasileño destinado a Defensa se encuentra ligeramente por de bajo de la media continental, también indican una notable moderación en el gasto en Defensa del Brasil. Dicho porcentaje corresponde a la mediana de los porcentajes del PBI destinados a Defensa, calculada para a región, lo que marca la adecuación del gasto en Defensa del Brasil, en relación con los demás países de Sudamérica.

Mientras tanto, sucede que el mantenimiento de niveles moderados de gastos en Defensa puede, ser parte de una estrategia de relaciones exteriores. Destaco, al respecto, el uso de la expresión "niveles moderados" y no "niveles bajos", ya que no es bajo el gasto en Defensa del Brasil, en especial si consideramos el contexto de Sudamérica. Sin descartar la

reconocida importancia del gasto en Defensa, tal vez el Brasil pueda, al mantener niveles moderados en gastos militares y al rechazar el uso de tecnología nuclear para construcción de armamentos, contribuir de manera efectiva para la paz en la región.

> En el intento de reforzar su papel de potencia regional, el Brasil utiliza los acuerdos firmados con la Argentina en el campo nuclear para "presentarse" al mundo como una región efectivamente pacífica y, de esta forma, contribuir con el objetivo de no proliferación. Como se puede ver en el discurso del Ministro de Relaciones Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, en ocasión de la firma de adhesión al Tratado de No Proliferación (TNP) en Washington, el 18 de septiembre de 1998: "Junto con la Argentina, el Brasil tomó la iniciativa de ofrecer su experiencia bilateral en el campo nuclear como ejemplo de como es posible cooperar, de manera exitosa, en la no proliferación nuclear en un clima de transparencia y confianza y, al hacerlo, fortalecer el régimen internacional de la no proliferación (OLIVEIRA; ONUKI, 2010, p. 112).

> Lo ideal [...] tal vez el Brasil [...] pueda contribuir a un futuro más pacífico al enseñar a los otros [...] que la fuerza militar debe ser apenas un último recurso y un Estado puede influir más en el sistema internacional sin recurrir de manera obligatoria, a la fuerza, a no ser como último recurso (BERTONHA, 2013, p. 128).

Por último, vale recordar la importancia de la transparencia en el gasto en Defensa en Sudamérica. En el contexto formado por la baja intensidad conflictiva y por la búsqueda de cooperación en Defensa, una eventual falta de transparencia por parte del Brasil, país que contribuye con más de la mitad del gasto en Defensa regional, inevitablemente, generaría desconfianza en los países vecinos. Por ello, la atención a los foros multilaterales de debate, especialmente el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), en el ámbito de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), es esencial. Un aumento en el gasto militar brasileño no acompañado de la debida transparencia para los vecinos, por parte de la mayor economía regional, debilitaría, fatalmente, los esfuerzos en pos del establecimiento de medidas de confianza mutua y de la creación de una zona de cooperación.

> Al continuar incrementando la transparencia tanto en los gastos en defensa y en la política de armamento como en el desarrollo de doctrinas en seguridad, se estaría prestando una contribución para a largo plazo orientar las políticas de seguridad en dirección a la cooperación (FLEMES, 2004, p. 185)

Efectos inciertos de un aumento en el gasto en Defensa

Un aumento en el gasto de Defensa, no solo para el Brasil, sino para todos los países de Sudamérica, debe analizarse con mucha cautela. Esto es porque no hay ninguna relación concluyente entre la realización de mayores gastos de naturaleza militar y la generación de crecimiento económico o de mejoras de cualquier orden (KENNEDY, 1983; WILKINS, 2004; RASHID; ARIF, 2012; BAIK, 2014). Los estudios ya realizados muestran que diferentes experiencias de relación entre el gasto en Defensa y el crecimiento económico se deben tratar de manera individual (SANDLER; HARTLEY, 1995; FREDERIKSEN; LOONEY, 1995; DUNNE, 2003). Todo depende de un delicado planeamiento en el aumento del gasto en Defensa, el cual debe estar muy bien conectado con los otros aspectos de la actuación económica nacional, en especial en lo que se refiere a las fuentes de financiamiento, de forma de que la inversión en Defensa no represente una disminución de recursos para sectores productivos relevantes.

> La correlación entre el gasto en Defensa y el crecimiento económico se debe interpretar en el contexto de las fuentes de financiamiento – gasto en Defensa, como una categoría positiva del gasto público, si se financia con ingresos no distorsionados, tiene un efecto positivo en el crecimiento económico; y si se financia con ingresos distorsionados, puede tener un efecto positivo o negativo en el crecimiento económico, dependiendo del nivel de gasto en Defensa[271] (BRASOVEANU, 2010, p. 165, traducción nuestra).

Investigaciones muestran que los efectos positivos de la inversión en Defensa tienden a ser más visibles en los países económicamente más desarrollados e industrializados (KATOCH, 2006; IHORI, 2007; AWAWORYI; YEW, 2014). En el caso de países menos industrializados, llamados *Low Developed Countries* (LDC), esos efectos positivos dependen de la existencia de sectores económicos específicos que tengan una mínima capacidad de usufructuar potenciales efectos positivos del gasto en Defensa (SANDLER; HARTLEY, 1995). Especialmente, en América Latina, se verifica que los gastos militares, en general, no han traído beneficios de real importancia para las economías de los países de la región, ni han sido adecuados para dar cumplimiento integral de las tareas de Defensa de los diversos países (AGUILAR, 2008; MONSERRAT, 2009).

> Los resultados también sugieren que, de acuerdo con el debate teórico, es difícil estimar un efecto preciso del gasto militar sobre el crecimiento. […] Esta falta de asociación puede resultar de la omisión de relevantes variables económicas

> y de control estratégico, pero, realmente sugieren que los efectos del gasto militar son, de forma general, pequeños[272] (SMITH; DUNNE, 2001, p. 16-18, traducción nuestra).

El cuidadoso planeamiento del gasto en Defensa es esencial. Países que no reevaluaron de manera constante su planeamiento de Defensa caen en la trampa de ver que los planes trazados no reflejan las reales necesidades del país, sino que además generan poco o ningún beneficio (PATILLO, 2001; RUNZA, 2004; PELÁEZ, 2009). Si el Brasil o cualquier país de Sudamérica desearan impulsar su crecimiento y desarrollo a través del aumento en la inversión en Defensa, deberá estar consciente de la importancia de garantizar la correspondencia del planeamiento de Defensa al planeamiento de Economía. La buena noticia, para el Brasil, es que el país ya dispone de un parque industrial y de un *know-how* adecuados para la absorción de tecnología de punta provenientes de nuevas adquisiciones e inversiones en investigaciones de carácter militar, lo que podría hacer de un aumento en el gasto militar un efectivo impulso para el crecimiento económico y el desarrollo, considerados como un todo.

> En algunos países de menor desarrollo (ej. Brasil e India), la producción de Defensa se encuentra en el sector exportador usando métodos de avanzada tecnología. Para esos países, la Defensa canalizaría, y no desviaría, recursos para el sector exportador e incentivaría el crecimiento[273] (SANDLER; HARTLEY, p. 202, traducción nuestra).

Gasto en Defensa y avance tecnológico

Otro debate relevante se da en relación con las externalidades positivas que se pueden conseguir a partir del gasto en Defensa. Es necesario, otra vez, enfatizar que el gasto en Defensa no debería verse solo en términos cuantitativos de recursos que se gastan. El Libro Blanco (LBDN) recuerda que al país no se lo puede percibir como indefenso, más allá de su tradición pacífica, y que la Defensa representa el *seguro* que el Estado brasileño debe pagar para garantizar un ambiente favorable a su desarrollo económico y social (BRASIL, 2012). Siempre que se habla de externalidades, o *spill overs*, del gasto en Defensa, se destaca la posibilidad de que se generen avances tecnológicos que puedan se aprovechados por la economía nacional. La íntima relación entre Defensa y tecnología resulta del carácter central del aspecto tecnológico para la guerra contemporánea (CAVERLEY, 2007). La sociología de la guerra confirma que, a lo largo de la afirmación de la cultura militar occidental, el componente tecnológico fue decisivo.

> La cultura fue la occidental. Esta comprendió tres elementos, uno derivado de

> si mismo, otro prestado del Orientalismo y un tercero que le fue proporcionado por su propio potencial para adaptación y experimentación. Los tres elementos son, respectivamente, moral, intelectual e tecnológico[274] (KEEGAN, 1994, p. 389 traducción nuestra).

En los últimos años se hizo más que evidente la centralidad tecnológica en la guerra moderna. Desde hace tres décadas la información y la automación están aumentando en la composición de los modernos sistemas de armas. La intensidad tecnológica alteró tanto la manera de luchar que, en ciertos casos, como en la Guerra del Golfo, las batallas clásicas de enfrentamiento de tropas, no ocurrieron. Las guerras pasaron a ganarse, en gran parte, en las consolas de los modernísimos equipamientos de sensores remotos, inteligencia y dirección de sistemas de armas teleguiadas.

> A fines de los años ochenta, virtualmente todo sistema de armas de pequeño porte, como un misil antitanque, contenía por lo menos un microprocesador; mientras que los de gran porte, como aeronaves, contenían docenas, cuando no centenas. Además, las computadoras estaban comenzando a comunicarse entre si, con esto formando redes completas de armas autoactivadas, apoyadas de manera mutua[275] (VAN CREVELD, 1997, p. 307 traducción nuestra).
> La guerra del Golfo, ese conflicto tan innovador en los inicios de los años noventa, es aquí reveladora. El enfrentamiento terrestre, tan esperado por el poder iraquí, no tuvo lugar: mismo antes de que pudiera darse, el ejército iraquí era destruido, física y moralmente, por varias semanas de bombardeos masivos. Hubo realmente una guerra, no obstante, no hubo batalla (AUDOIN-ROUZEAU, 2009, p. 307).

Entre tanto, es peligrosa la generalización de la idea de que mayores gastos en Defensa generarían, de forma necesaria, un avance tecnológico. Cada caso es un caso en la economía de defensa, no habiendo relación directa entre el aumento del gasto en Defensa y los spill overs relativos a beneficios tecnológicos. Es necesario crear condiciones para que el gasto en Defensa se convierta en beneficios para la economía y para la sociedad, en lo que se refiere a la absorción y a la generación de tecnología de punta.

La experiencia internacional revela que no hay ninguna garantía de que un mayor aporte de recursos a Defensa resulte en mayor evolución tecnológica o en más desarrollo (GARFINKEL, 1990; FISHER; BRAUER, 2003; HARTLEY, 2007). Todo depende del acuerdo de integración que se consiga entre el componente económico y el componente militar del país (HARRISON, 2001; STROUP; HECKELMAN, 2001; DUNNE, 2004; MESA, 2012). Para el

Brasil, en especial, ese acuerdo de integración es crítico si se pretende beneficiar la base industrial del país con innovación tecnológica proveniente del gasto de Defensa (RAZA, 2011). Se hace necesario crear condiciones para que la política de Defensa actúe de forma coordinada con otras políticas públicas, y así fomentar la innovación y contribuir a reducir la brecha tecnológica que separa a Brasil de los países más desarrollados. La prioridad es crear una relación sinérgica que posibilite no solo la conquista de la autosuficiencia en la producción de armamentos y de otros bienes de empleo militar, sino también, la generación de externalidades positivas a partir de la inversión en Defensa. Cambios en la mentalidad y en la forma de conducción de los asuntos de Defensa son especialmente relevantes. En lo que se refiere al cambio de mentalidad, en el Brasil, sobresale el caso de Embraer, experiencia exitosa de comunión entre los aspectos militar y civil de la inversión en Defensa. El proyecto del avión de combate subsónico AMX posibilitó el desarrollo de tecnología para la construcción de jets, pero fue el foco en la producción de aviones comerciales, y no militares, que impulsó el crecimiento de la empresa. La intensa integración entre el segmento militar y el segmento comercial transformó a Embraer y la convirtió en un orgullo nacional. El cambio de mentalidad en la empresa, con la incorporación de filosofía y prácticas de mercado -a partir de la formación de un cuerpo administrativo con perfil diferenciado y orientado hacia el mercado- fue decisivo.

> El perfil del nuevo cuerpo administrativo, compuesto por ejecutivos y profesionales de mercado y antiguos empleados de carrera de Embraer, refleja el establecimiento de un nuevo ciclo de negocios expresado en el compromiso de una administración empresarial dirigida hacia los resultados económicos y enfocados en la satisfacción de los clientes. Una visión de negocio pragmática y más objetiva (SILVEIRA, 2008, p. 27)

La adopción de prácticas de mercado e innovaciones en el campo gerencial deben encabezar ese esfuerzo de absorber nuevas tecnologías a partir de inversiones en Defensa. El conocimiento y la tecnología conseguidos, por ejemplo, con el Proyecto de Desarrollo de Submarinos (Prosub) y el Proyecto Nuclear de la Marina (PNM), así como con el *offset* referente al caza supersónico *Gripen*, no pueden quedar restringidos al mundo militar. Sin *spill* overs para la industria en general, esas inversiones representarán simples despilfarros.

CONCLUSIONES

El buen desempeño del Área de Defensa es esencial para que el Brasil alcance sus objetivos nacionales. Sin la adecuada Defensa no se puede garantizar las condiciones necesarias para

el desarrollo de las actividades productivas y para el crecimiento social. Desde la creación del Ministerio de Defensa (MD) ya se adoptaron importantes medidas, entre ellas : formulación y actualización de la Política Nacional de Defensa (PND),[276] elaboración de la Estrategia Nacional de Defensa (END), divulgación del Libro Blanco de Defensa Nacional (LBDN) y creación del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFA).

Resta proseguir con el esfuerzo de perfeccionamiento, en especial en lo que se refiere a la estructura presupuestaria-financiera, y actuar en el sentido de proporcionar a la sociedad brasileña, con eficiencia, ese bien público de importancia fundamental. Reducir el gasto en personal es una medida urgente, el cual debe ser incluido plenamente por todos los planeadores de Defensa del Brasil. Solo con una profunda reestructuración del presupuesto será posible obtener mejores resultados.

En el contexto de la prioridad atribuida por el Brasil a Sudamérica, el nivel de gasto en Defensa realizado por el país se muestra adecuado para el cuadro general del continente. No se ve excesivo o sobredimensionado. El hecho de que el gasto brasileño en Defensa represente más del la mitad del gasto en Defensa de Sudamérica se debe entender como consecuencia del gran volumen de su economía en relación con los países vecinos. No tiene sentido atribuir al Brasil la responsabilidad de iniciar carreras armamentistas en la región o fomentar el aumento de gastos militares.

Estadísticamente, el porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) del Brasil destinado a Defensa, en el período de 2000 a 2013 (1,6 %), corresponde a la mediana de los países de Sudamérica y se encuentra un poco por debajo de la media (1,7 %). Además, los coeficientes de correlación calculados para la región son negativos, lo cual indica que países con PBI mayor muestran una tendencia a destinar porcentajes menores de su producción económica para el gasto en Defensa. Por ese prisma, se puede decir que el Brasil tiene destinado recursos para Defensa en niveles menores que otros países sudamericanos y que algún incremento en el gasto militar hasta se podría justificar. Las dimensiones continentales del territorio brasileño, por ejemplo, servirían fácilmente de argumento favorable para un incremento.

A pesar del carácter bastante moderado del gasto militar brasileño, no es el caso de abogar un inmediato incremento del porcentaje del PBI del Brasil destinado a Defensa, por lo menos por tres razones. La primera se refiere a la significación internacional que tendría esa suba, dentro del contexto de la estabilidad política de la región. La segunda se refiere al beneficio económico que realmente se podría conseguir con ese aumento. La tercera, a su vez, hace referencia a la urgente necesidad de ajustes estructurales previos en el presupuesto de Defensa del Brasil.

En lo referente al contexto regional de Sudamérica, un aumento del gasto en Defensa del Brasil, si se dejan de lado las consideraciones relativas al multilateralismo internacional, podría indicar aspectos bastante negativos. Los países vecinos podrían percibir dicho au-

mento como una fuente de desequilibrio y pasar a ver a Brasil con desconfianza. Además, si es intención del Brasil hacer con que su gasto en Defensa se perciba como un beneficio para Sudamérica, todo debe estar muy bien concertado con los países interesados. Un eventual aumento en la asignación de recursos presupuestarios a Defensa, desde el punto de vista de las relaciones del Brasil con Sudamérica, solo se podría percibir de forma positiva en un ambiente de franca cooperación y absoluta transparencia. Los foros multilaterales de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), especialmente el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), deben ser instituciones privilegiadas para tal fin.

En cuanto al beneficio económico que podría resultar para el Brasil, como consecuencia de un aumento en el gasto en Defensa, vale destacar que se trata de una apuesta alta y de resultado incierto. La literatura económica no confirma, de manera concluyente, ninguna relación positiva en el sentido de que a mayor gasto en Defensa corresponda un mayor crecimiento económico, aunque esa posibilidad sea contemplada y, ocasionalmente, verificada. Cada caso se debe tratar de forma individual y el aumento en el gasto en Defensa podrá ser tanto benéfico como prejudicial para la economía del país. El adecuado planeamiento del gasto en Defensa, en estrecha cooperación con otros sectores del gobierno y del sector privado, será decisivo.

Para sustentar la importancia del mantenimiento de los niveles actuales del gasto en Defensa es fundamental identificar las externalidades positivas que se pueden obtener. El gasto en Defensa no puede ser visto como un simple gasto, una vez que la seguridad es condición sine qua non para el desarrollo económico y social del país. Entre tanto, extraer el máximo de resultados positivos de la aplicación de recursos en Defensa es esencial para justificar la continuidad del destino de recursos al sector.

En especial, sobresalen posibles y deseados avances tecnológicos, a ser aprovechados por la economía nacional. La íntima relación entre Defensa y tecnología debe rendir frutos que puedan ser cosechados por toda la sociedad y, para esto, el establecimiento de acuerdos sinérgicos de coordinación interinstitucional es fundamental. De poco sirven avances tecnológicos en Defensa que no se puedan transferir a otros sectores de la economía, dado que la conquista de la autosuficiencia en la producción de armamentos debe servir, prioritariamente, para la reducción de la brecha tecnológica que separa a Brasil, una de las mayores economías mundiales, de otros países tecnológicamente más avanzados.

En la economía de defensa, cada caso se debe tratar de forma individual. No hay ninguna relación directa entre el aumento del gasto en Defensa y los *spill* overs relativos a beneficios tecnológicos. Solo la creación de condiciones adecuadas puede hacer con que el gasto en Defensa resulte en beneficios socioeconómicos, en especial en lo que se refiere a la absorción de tecnologías de punta oriundas de otros países y su posterior generación endógena. La experiencia internacional revela que no hay ninguna garantía de que un mayor aporte

de recursos a Defensa resulte en mayor evolución tecnológica o más desarrollo.
Las autoridades gubernamentales, tanto de Defensa como de otros ramos, así como la industria y otros sectores de la sociedad deben priorizar esa información en cuanto al establecimiento de acuerdos institucionales orientados hacia la tentativa de evolución tecnológica a partir del gasto en Defensa. Cambios en la mentalidad y en la forma de conducción de los asuntos tecnológicos en Defensa deben tener prioridad absoluta.
Deben tratarse ajustes presupuestarios estructurales previos, o, por lo menos, concomitantes a un eventual aumento en el gasto en Defensa, por parte del Brasil. Deficiencias estructurales crónicas pueden terminar por minar el camino de la evolución deseada y hacer con que buenas intenciones terminen con un mal resultado. Simplemente aumentar la asignación de recursos en Defensa sin ocuparse de una imperiosa reestructuración en el presupuesto de Defensa podría, fácilmente, obstaculizar el logro de los objetivos pretendidos.

Referencias

AGUILAR, S. L. C. Políticas de defensa e orçamentos militares no Cone Sul. In: D'ARAÚJO, M. C.; SOARES, S. A.; MATHIAS, S. K. (Org.). ***Defensa, Segurança Internacional e Forças Armadas****: textos selecionados do Primeiro Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defensa. Campinas: Mercado de Letras, pp. 101-121, 2008.*

AUDOIN-ROUZEAU, S. ***As grandes batalhas da história****. Tradução Ciro Mioranza. ISBN 978-85-7635-469-7. São Paulo: Larousse do Brasil, 2009.*

AWAWORYI, S; YEW, S.L. The effect of military expenditure on growth: an empirical synthesis. Discussion paper 25/14. ISSN 1441-5429. Australia, Monash University, 2014. Disponível em: <http://www.buseco.monash.edu.au/eco/research/papers/2014/2514effectawaworyiyew.pdf>. Acesso em 31.12.2014

BAIK, K.H. et al. Resources for conflict: constraint or wealth? Norwich, University of East Anglia, 2014. Disponível em: <https://www.uea.ac.uk/documents/953219/967353/UEA-AFE-061.pdf/4e0d7239-66ed-4c2c-860a-cbd78b0c0deb>. Acesso em 29.03.2015

BARROS, M. Métodos estatísticos de apoio à decisão: aula 7. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica (PUC), 2007. Disponível em:<http://www.mbarros.com/documentos/upload/BI_Master_Monica_Barros_aula_7.pdf>.

Acesso em 04.01.2015.

BERTONHA, J.F. A Estratégia Nacional de Defensa do Brasil e a dos outros BRICS em perspectiva comparada. ***Revista Brasileira de Política Internacional****, n. 56, v. 2, ISSN 0034-7329, p. 112-130, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292013000200007&script=sci_abstract&tlng=es>. Acesso em 28.03.2015*

BRASIL. Ministério da Defensa (MD). ***Estratégia Nacional de Defensa****. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <https://www.defensa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defensa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em 24.02.2012.*

_____. Ministério da Defensa (MD). ***Livro Branco de Defensa Nacional****. Brasília, DF, 2012. Disponível em: < http://www.defensa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em 27.02.2015.*

_____. Ministério da Defensa (MD). ***Política Nacional de Defensa****. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <https://www.defensa.gov.br/pdn/index.php?page=home>. Acesso em 03.02.2013.*

BRASOVEANU, L.O. The impact of defense expenditure on economic growth. ***Romanian Journal of Economic Forecast****, Bucharest, v. 13, n. 4, p. 148-168, 2010. Disponível em: <http://www.ipe.ro/rjef/rjef4_10/rjef4_10_11.pdf>. Acesso em 28.03.2015*

BRIONES, G. ***Metodología de la investigación cuantitativa en las ciencias sociales****. ISBN 958-9329-14-4. Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), 1996.*

BUNCHAFT, G.; KELLNER, S.R.O. ***Estatística sem mistérios****. 2ª Ed. Petrópolis: Vozes, 1999.*

CÂMARA, F.G. ***Estatística não paramétrica: testes de hipóteses e medidas de associação****. Ponta Delgada: Universidade dos Açores, 2001. Disponível em:<http://www.amendes.uac.pt/monograf/monograf01estatNparamt.pdf>. Acesso em 08.01.2015.*

CAVERLEY, J.D. United States hegemony and the new economics of defense. ***Security studies****, n. 4, v. 16, ISSN 0963-6412 print, ISSN 1556-1852 online, p. 597-613, 2007. Disponível em: <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/17755/united_states_hegemony_and_the_new_economics_of_defense.html>. Acesso em 28.03.2015*

CORRÊA, G.C. A política de defensa do Brasil no século XXI. ***Revista de Ciências Militares*** *- Coleção Meira Mattos, Rio de Janeiro, v. 8, n. 31, ISSN 2316-4891 (on line), ISSN 2316-4316 (impresso), p. 29-38, jan/abr, 2014. Disponível em: <http://www.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/view/382>. Acesso em 28.03.2015*

DUNNE, J.P. et al. Military expenditure and debt in small industrialised economies: a panel analysis. March, 2003. Disponível em: <http://econpapers.repec.org/paper/uwewpaper/0306.htm>. Acesso em 28.03.2015

_____. et al. Models of military expenditure and growth: a critical review. December, 2004. Disponível em: <http://carecon.org.uk/DPs/0408.pdf>. Acesso em 28.03.2015

FERNANDES, E.M.G.P. ***Estatística aplicada****. Braga: Universidade do Minho, 1999. Disponível em: <http://www.norg.uminho.pt/emgpf/documentos/Aplicada.pdf>. Acesso em 08.01.2015.*

FERREIRA, A.M. Testes não paramétricos. Escola Superior Agrária Castelo Branco, 2010. Disponível em: <http://docentes.esa.ipcb.pt/mede/apontamentos/testes_nao_parametricos.pdf>. Acesso em 07.01.2015.

MONSERRAT, C. El Consejo Suramericano de Defensa: retos en el contexto político regional. Conferencia subregional de defensa y seguridad en un ambiente político complejo – perspectivas para cooperación y divergencia en Suramerica.

Cartagena, Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, 2009. Disponível em: <https://merln.ndu.edu/cdm4/results.php?CISOOP1=all&CISOBOX1=Sub+Regional+Conferences&CISOFIELD1=catego&CISOOP2=all&CISOBOX2=-track+1+-+cambios+politicos+e+instituciones+ineternacionales&CISOFIELD2=eventa&CISOROOT=/chdspubs&-t=s>. Acesso em 29.03.2015

OLIVEIRA, A.J.; ONUKI, J.. Brasil, Mercosul e a Segurança Regional. ***Revista Brasileira de Política Internacional****, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, v. 43, n. 2, p. 108-129, ISSN 0034-7329, 2000.*

OLIVEIRA, G.Z. et al. O papel do Ministério da Defensa na política externa brasileira para a América do Sul. ***Fronteira****, Belo Horizonte, v. 9, n. 18, p. 49-66, 2010. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/6378>. Acesso em 02.01.2015*

PALOMINO MILLA, F.C. ***Gastos de defensa: una propuesta de homologación en la región****. Tesis de master en defensa y seguridad hemisférica. Washington (DC): Colegio Interamericano de Defensa, 2005. Disponível em: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/palomino-milla-tesis.pdf>. Acesso em 29.03.2015*

PARDINAS, F. ***Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales****. 36ª Ed. ISBN 968-23-1577-8. Madrid y México (DF): Siglo Ventiuno Editores, 1999.*

PATILLO, G. El proceso de asignación de recursos a las fuerzas armadas: revisión de sus características y propuestas de cambios. Universidad Católica de Chile, 2001. Disponível em: <http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3183_1395/rev89_pattillo.pdf>. Acesso em 29.03.2015

PELÁEZ, A.A. Análisis estratégico basado en el método FODA: su empleo en la administración militar. ***Revista del IMES****, Montevideo, Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES), diciembre, 2009. Disponível em: <http://www.imes.edu.uy/imagenes/An%C3%A1lisis%20estrat%C3%A9gico%20basado%20en%20el%20m%C3%A9todo%20FODA%20-%20Cnel_%20Am%C3%ADlcar%20Pel%C3%A1ez.pdf>. Acesso em 29.03.2015*

RASHID, S. e ARIF, Z.U. Does military expenditure influence economic growth in developing countries? A cointegration analysis. ***Researchers world: journal of arts, science and commerce****, v. 3, n. 1, E-ISSN 2229-4686, ISSN 2231-4172, p. 92-99, July, 2012. Disponível em: <http://www.researchersworld.com/vol3/issue3/vol3_issue3_1/Paper_12.pdf>. Acesso em 29.03.2015*

RAZA, S. The emerging transformational role of C5I in defense industry´s cluster formation. Research committee in armed forces and society triennial conference / Armed forces and society: new domestic and international challenges. Ankara, Bilkent University, 17-19 June, 2011. Disponível em: <http://www.caei.com.ar/sites/default/files/working_paper_ndeg_42.pdf>. Acesso em 29.03.2015

REYNAGA OBREGÓN, J. Prueba de asociación de dos variables cuantitativas discretas (o dos continuas sin distribución normal): Prueba de Spearman. México (DF), Universidad Autónoma de México, pp.28-37, 2001. Disponível em: <http://www.facmed.unam.mx/deptos/salud/censenanza/planunico/spii/antologia/28_2_Spearman.pdf>. Acesso em 22.01.2014.

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las de su país o sus agencias.

Anexo I **Gasto en Defensa en Sudamérica** (USD millones – referencia 2011)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	2.170	2.138	1.822	1.876	1.931	2.028	2.091	2.421	2.750	3.264	3.607
Bolivia	271	304	284	318	307	296	299	333	398	394	364
Brasil	25.175	29.161	29.550	23.574	24.494	26.503	27.442	29.596	31.489	34.335	38.129
Chile	3.329	3.404	3.387	3.397	4.040	4.335	4.937	4.944	5.222	4.569	5.131
Colombia	6.077	6.683	7.018	7.372	7.868	8.011	8.470	8.985	10.621	11.158	11.072
Ecuador	608	637	745	1.011	945	1.240	1.198	1.616	1.873	2.109	2.188
Guyana	18	20	22	21	21	22	21	25	29	30	30
Paraguay	217	198	191	170	202	181	204	209	215	238	264
Perú	1.578	1.482	1.384	1.403	1.487	1.646	1.694	1.626	1.591	1.965	2.076
Uruguay	876	860	792	709	687	702	725	697	794	877	885
Venezuela	2.612	2.640	1.939	1.888	2.676	3.615	4.770	3.981	4.447	3.253	2.553

Fuente: STOKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI, 2014)

Anexo II **Producto Bruto Interno (PBI) en Sudamérica** (USD millones – referencia 2011)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	197.273	178.167	165.636	170.545	193.100	225.333	232.333	269.000	343.750	326.400	400.778
Bolivia	12.905	13.217	14.200	14.455	16.158	16.444	18.688	19.588	19.900	19.700	21.412
Brasil	1.398.611	1.458.050	1.555.263	1.571.600	1.632.933	1.766.867	1.829.467	1.973.067	2.099.267	2.145.938	2.383.063
Chile	118.893	121.571	130.269	141.542	161.600	180.625	205.708	214.957	208.880	207.682	233.227
Colombia	202.567	202.515	206.412	210.629	224.800	235.618	256.667	272.273	287.054	286.103	307.556
Ecuador	152.000	127.400	124.167	126.375	135.000	137.778	149.750	146.909	156.083	150.643	156.286
Guyana	1.167	1.176	1.147	1.111	1.161	1.158	1.189	1.255	1.300	1.322	2.323
Paraguay	15.500	99.000	17.364	17.000	18.364	20.111	20.400	20.900	21.500	21.636	24.000
Perú	87.667	87.176	92.267	93.533	106.214	109.733	130.308	135.500	144.636	140.357	159.692
Uruguay	35.040	34.400	31.680	30.826	32.714	33.429	34.524	38.722	39.700	39.864	44.250
Venezuela	174.133	165.000	161.583	157.333	205.846	258.214	298.125	306.231	317.643	271.083	283.667

Fuente: STOKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI, 2014)

Orçamento da Defensa do Brasil e o contexto Sul-Americano

Carlos Wellington Leite de Almeida

INTRODUÇÃO

O orçamento da Defesa no Brasil apresenta dimensões adequadas ao contexto sul-americano. Sua análise denota o contraste entre um valor financeiro elevado, representando mais da metade do gasto militar da América do Sul, e um percentual mais baixo de destinação do produto econômico ao setor Defesa. O contraste decorre, mais do que tudo, do gigantismo econômico do Brasil frente aos países vizinhos.

A América do Sul constitui uma das regiões mais desmilitarizadas do mundo, o que faz com que o gasto com Defesa na região seja sempre realizado em meio a críticas e pressões para sua redução. Região com graves problemas que vão desde o saneamento básico até o respeito aos povos nativos, tem nas questões sociais suas mais evidentes prioridades. A discussão sobre Defesa, nesse contexto, além de escassa, é quase sempre voltada para a redução de gastos militares e para a destinação dos recursos economizados em Defesa às áreas de impacto social mais visível, como a Educação e a Saúde.

A análise utiliza ferramentas do método quantitativo, tanto descritivo quanto inferencial. Do ponto de vista descritivo, são tratados os conceitos de média e mediana. Do ponto de vista inferencial, são usados os Coeficientes de Pearson e de Spearman. O nível de significância adotado para os cálculos foi 0,05, o que implica 95% de segurança para generalizar resultados, nível considerado apropriado para as Ciências Sociais (SAMPIERI, COLLADO; LUCIO, 2006).

Predominância brasileira nos gastos de Defesa

Na América do Sul, como componente do gasto com Defesa total da região, predomina de forma absoluta o gasto com Defesa do Brasil. Considerando-se os dados divulgados pelo **Stockholm International Peace Research Institute** (SIPRI) para os países sul-americanos, entre os anos de 2000 a 2013 (Anexo I), verifica-se a predominância brasileira. O Quadro I, abaixo resume os valores para o ano 2013, em que o gasto com Defesa do Brasil representou 51% do gasto com Defesa da região, e para o ano 2000, em que o país chegou a contribuir com 59%:

Quadro I **Gasto com Defesa sul-americano anos 2000 e 2013**

Gasto Defesa 2013

País	US$ millhões (2011)
Argentina	4.929
Bolívia	404
Brasil	36.165
Chile	5.309
Colômbia	12.465
Equador	2.596
Guiana	31
Paraguai	458
Peru	2.638
Uruguai	942
Venezuela	4.487
Total	70.424
Brasil %	51%

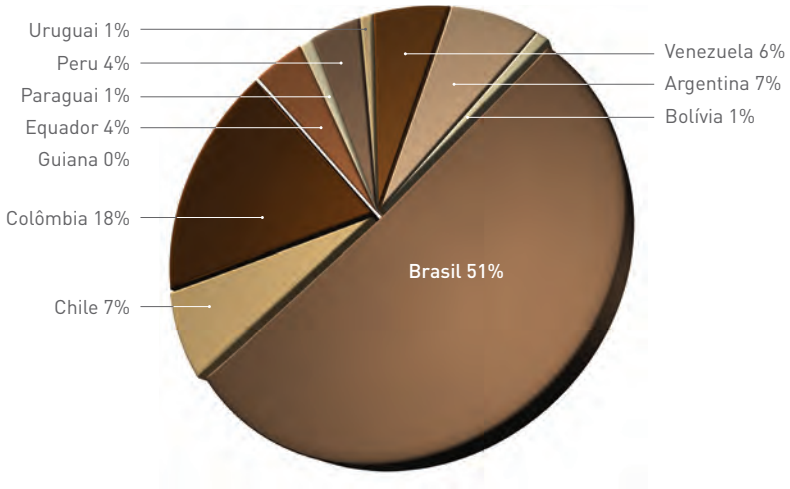
Gasto Defesa 2000

País	US$ millhões (2011)
Argentina	2.170
Bolívia	271
Brasil	25.175
Chile	3.329
Colômbia	6.077
Equador	608
Guiana	18
Paraguai	217
Peru	1.578
Uruguai	876
Venezuela	2.612
Total	42.931
Brasil %	59%

Fonte: STOKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI, 2014)

Como se pode perceber, o Brasil, isoladamente, responde por mais da metade do gasto com Defesa da América do Sul. Uma situação da qual se podem tirar conclusões de toda ordem, entre as quais, uma, pelo menos, se destaca: a de que o Brasil pode contribuir negativamente para a adoção de medidas de confiança mútua, por armar-se de forma excessiva em relação a seus vizinhos. O Gráfico I, a seguir, indica a contribuição percentual de cada país para a formação do gasto total com Defesa, na América do Sul, em 2013.

Gráfico I **Gasto com Defesa na América do Sul (%) 2013**



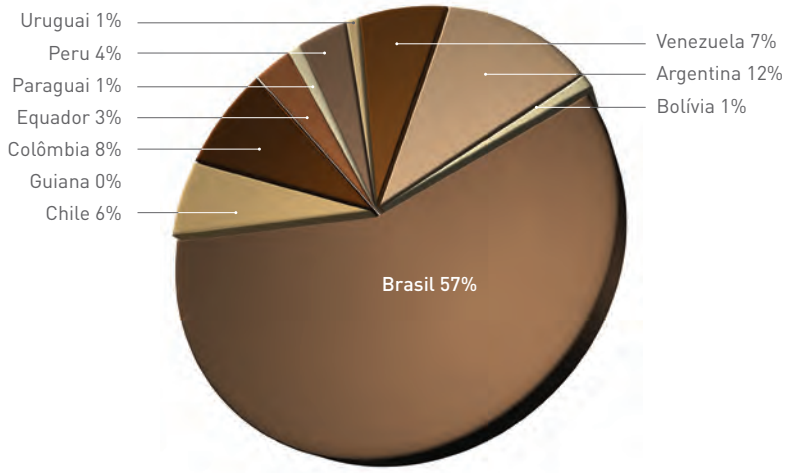
Fonte: STOKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI, 2014)

Predomina, na América do Sul, já há mais de duas décadas, a noção de que a segurança regional deve desenvolver-se de forma cooperativa e não competitiva (JOHNSON, 2000; PALOMINO MILLA, 2005; FUCCILLE, 2014; RODRÍGUEZ CUITIÑO, 2014). Ocorre que só recentemente o Brasil passou a perceber na Defesa um elemento importante nas relações exteriores, em especial para a América do Sul (OLIVEIRA, 2010; CORRÊA, 2014), o que gera uma necessidade de melhor justificar a dimensão do gasto com Defesa do país frente aos de seus vizinhos.

Dimensão econômica dos gastos com Defesa: média e mediana

Se, à primeira vista, o gasto com Defesa do Brasil na América do Sul parece alarmante e de uma grandeza desproporcional, essa noção se vê bastante relativizada quando se analisa o gasto com Defesa em contraponto às economias dos outros países. O Produto Interno Bruto (PIB) dos países da América do Sul para o ano 2013, elaborado a partir dos dados do SIPRI (Anexo II), nos permite perceber essa dimensão. Se o gasto com Defesa do Brasil se mostra gigante, seu PIB também se revela colossal frente ao de seus vizinhos (Gráfico II).

Gráfico I **PIB da América do Sul (%) 2013**

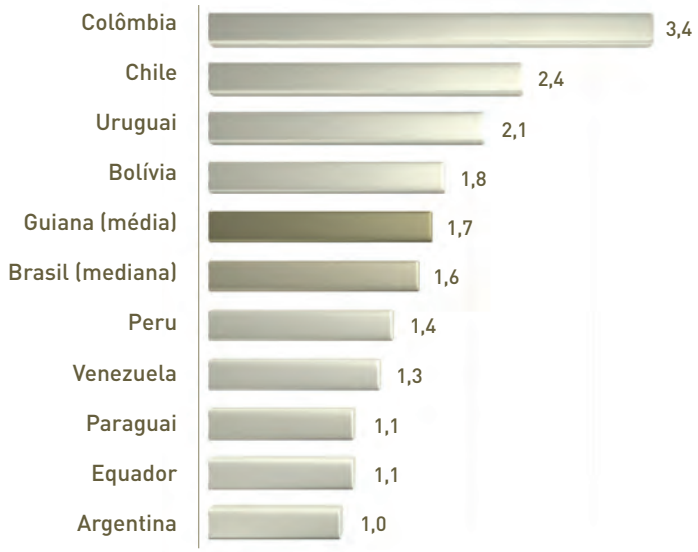


Fonte: STOKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI, 2014)

Como visto, em 2013, o PIB do Brasil correspondeu a 57% do PIB da América do Sul. Ora, uma vez que a produção econômica do Brasil, representada por seu PIB, corresponde a mais da metade da produção econômica sul-americana, já não se mostra tão alarmante o fato de que o país também contribua com mais da metade do gasto com Defesa da região. Além disso, se o gasto com Defesa for considerado como percentual do PIB, poder-se-á perceber que o Brasil despende proporcionalmente pouco em relação a outros países da América do Sul. No período de 2000 a 2013, de acordo com os dados do SIPRI, o gasto com Defesa do Brasil equivaleu a 1,6% do PIB, um pouco abaixo, portanto, da média dos países sul-americanos, que montou a 1,7%, percentual despendido pela Guiana. Os gastos com Defesa da Bolívia, do Uruguai, do Chile e da Colômbia, no mesmo período, ficaram acima da média, sendo que o da Colômbia atingiu 3,4%, o dobro da média.

Resultado semelhante se verifica, também, com referência à mediana. O percentual de 1,6% do PIB, despendido com Defesa pelo Brasil, corresponde, exatamente, à mediana do gasto com Defesa dos países da América do Sul. Essa consideração estatística é relevante, pois a mediana representa o valor típico da série numérica (FERNANDES, 1999) e é menos influenciada por valores aberrantes (BARROS, 2007). O Gráfico III apresenta percentuais, média e mediana.

Gráfico III **Gasto médio com Defesa % do PIB 2000 – 2013**



Fonte: STOKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI,2014)

Gastos com Defesa e PIB: Coeficiente de Pearson (r)

Continuando com o propósito de verificar a adequação do gasto com Defesa do Brasil em relação aos países da América do Sul, procede-se ao cálculo do Coeficiente de Pearson (r), técnica mais relevante para definir o comportamento relativo entre duas variáveis ou grandezas quantitativas (BRIONES, 1996; PARDINAS, 1999). As grandezas utilizadas são o PIB dos países da América do Sul, definido como variável independente (x) e o respectivo gasto com Defesa, definido como variável dependente (y). Organizados, na ordem crescente do valor da variável (x), os dados se dispõem como no Quadro II.

O Coeficiente de Pearson (r) é, então, calculado. Utiliza-se o modelo constituído pelo Quadro III e confirma-se o valor por meio de função estatística específica do Excel for Windows ®.

O valor obtido indica a existência (ou inexistência) de correlação entre as variáveis independente (x) e dependente (y), bem como o sentido dessa correlação.

> Uma covariância positiva indica que as variáveis tendem a se moverem juntas; uma covariância negativa indica que as variáveis tendem a se moverem em direções opostas (BERTOLO, 2010, p. 4).

Quadro II **PBI (US$ milhões) e gasto com Defesa (% PIB) média 2000-2013**

País	Guiana	Bolívia	Paraguai	Uruguai	Peru	Equador
PIB	1.604	18.724	26.865	38.710	131.646	143.970
% Defensa	1,7	1,8	1,1	2,1	1,4	1,1

País	Chile	Venezuela	Colômbia	Argentina	Brasil
PIB	194.214	252.359	266.858	297.000	1.954.962
% Defensa	2,4	1,3	3,4	1,0	1,6

Fonte: STOKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI, 2014)

Quadro III **Coeficiente de Pearson PIB (x) e % Defesa (y) 2000-2013**

País	PBI (X)	% Def (Y)	x	y	xy	x^2	y^2
Guiana	1.604	1,7	-300.842,5	0,0	5.469,9	90.506.237.155,6	0,0
Bolívia	18.724	1,8	-283.722,5	0,1	-23.213,7	80.498.482.799,2	0,0
Paraguai	26.865	1,1	-275.581,5	-0,6	170.359,5	75.945.188.195,1	0,4
Uruguai	38.710	2,1	-263.736,5	0,4	-100.699,4	69.556.965.408,3	0,1
Peru	131.646	1,4	-170.800,5	-0,3	54.345,6	29.172.826.327,6	0,1
Equador	143.970	1,1	-158.476,5	-0,6	97.967,3	25.114.815.459,2	0,4
Chile	194.214	2,4	-108.232,5	0,7	-73.794,9	11.714.283.895,6	0,5
Venezuela	252.359	1,3	-50.087,5	-0,4	20.945,7	2.508.762.209,7	0,2
Colômbia	266.858	3,4	-35.588,5	1,7	-59.853,5	1.266.544.567,4	2,8
Argentina	297.000	1,0	-5.446,5	-0,7	3.911,6	29.664.857,4	0,5
Brasil	1.954.962	1,6	1.652.515,5	-0,1	-195.297,3	2.730.807.327.511,6	0,0
Σ X=	3.326.912,0	Σ Y=18,9			Σxy= -99.859,1	Σx^2=3.117.121.096.386,7	Σy^2= 5,0
Ẋ=	302.446,5	Ẏ=1,7					

Fonte: STOKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI, 2014)

Modelo de cálculo disponível em PARDINAS (1999)

Coeficiente de Pearson

$$r = \frac{\sum x.y}{\sqrt{(\sum x^2).(\sum y^2)}}$$

$\sum x.y =$ -99.859,1

$\sum x^2 =$ 3.117.121.098.386,7

$\sum y^2 =$ 5,0

r = -0,025253196

O resultado do Coeficiente de Pearson (r) obtido por meio do modelo de cálculo, **r = -0,025253196**, é confirmado pelo programa **Excel for Windows®**, pois, utilizando-se a função estatística pertinente (Pearson), chega-se, exatamente, ao mesmo valor e sinal do coeficiente. O valor de r, entre 0 (zero) e -0,1 (menos zero vírgula um), indica correlação

fraquíssima, quase inexistente. O sinal negativo, adicionalmente, sinaliza uma tendência a que a um aumento na variável independente (x) corresponda uma diminuição na variável dependente (y) (SABINO, 1996; PARDINAS, 1999).

Assim sendo, na América do Sul, não há qualquer correlação no sentido de que a um maior valor do PIB corresponda uma destinação de maior percentual ao gasto com Defesa. O Brasil e a Argentina, por exemplo, maiores economias da região, posicionam seus gastos com Defesa em percentuais do PIB abaixo da média regional. O sinal negativo do Coeficiente de Pearson (r) indica, até mesmo, uma leve tendência a que a um PIB maior corresponda um percentual menor destinado ao gasto com Defesa. Não procede, portanto, qualquer alegação de que o valor destinado pelo Brasil à sua Defesa seja exagerado ou desproporcional, do ponto de vista da produção econômica.

Gastos com Defesa e PIB: Coeficiente de Spearman

Ainda com o propósito de verificar a adequação do gasto com Defesa do Brasil em relação aos países da América do Sul, passa-se a mais uma prova estatística de tipo inferencial. O Coeficiente de Spearman (ρ) consiste na correlação de variáveis quantitativas dispostas em nível ordinal de medição. As variáveis são ordenadas segundo posições ou hierarquias, chamadas postos. O Coeficiente de Spearman (ρ) deriva do Coeficiente de Pearson (r), guardando com este forte semelhança nas formas de cálculo e análise (SIEGEL, 1975; BUNCHAFT; KELLNER, 1999; VIALI, 2010).

> Coeficiente de Correlação de Spearman: é o Coeficiente de Correlação Linear de Pearson quando se tem duas variáveis medidas em nível ordinal (LIRA, 2004, p. 154). É uma medida de associação que exige que ambas as variáveis se apresentem em escala ordinal, de modo que os objetos ou indivíduos possam dispor-se por postos em duas séries ordenadas (CÂMARA, 2001, p. 64).

Outras análises correlacionais existem para o estudo de variáveis ordenadas por posições, como o tau de **Kendall**. Contudo, destaca GUILFORD (1950), a análise do Coeficiente de Spearman se mostra mais aplicável àqueles casos em que o número de pares é menor que 30 (trinta) e quando os dados já estão ordenados. É o caso da análise efetuada para os países sul-americanos, cujos dados são ordenados no Quadro IV.

> Os coeficientes **rho de Spearman** (…) e **tau de Kendall** (…) são **medidas de correlação para variáveis** em um **nível de medição ordinal**, de tal modo que

os indivíduos ou objetos da amostra podem ser ordenados por posições (hierarquias). (…) Tratam-se de estatísticas extremamente eficientes para dados ordinais. A diferença entre eles é [que] (…) o coeficiente de Kendall é um pouco mais significativo quando os dados contêm um número considerável de posições empatadas" (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006, p. 477-478).

Quadro IV **Ordenação de variáveis PIB (x) e % Defesa (y) 2000-2013**

País	PBI (x)	% Defensa (y)
Guiana	1.604	1,7
Bolívia	18.724	1,8
Paraguai	26.865	1,1
Uruguai	38.710	2,1
Peru	131.646	1,4
Equador	143.970	1,1
Chile	194.214	2,4
Venezuela	252.359	1,3
Colômbia	266.858	3,4
Argentina	297.000	1,0
Brasil	1.954.962	1,6

Fonte: STOKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI, 2014)

O Coeficiente de Spearman (ρ) é, então, calculado para o mesmo par de variáveis em relação às quais já foi calculado o Coeficiente de Spearman (r). As variáveis são constituídas pelo PIB dos países sul-americanos (x) e pelo percentual do PIB destinado ao gasto com Defesa (y), em cada um deles. O Quadro V, mostra o modelo de cálculo.

Assim como ocorre com o Coeficiente de Pearson (r), do qual deriva, o Coeficiente de Spearman (ρ) retorna um número que varia entre (-) 1,00 e (+) 1,00 (FERREIRA, 2010). A análise do valor obtido é semelhante à que se faz para o Coeficiente de Pearson (VIALI, 2010), sendo o valor (-) 1,00 correspondente a uma correlação negativa perfeita e o valor (+) 1,00 a uma correlação positiva perfeita. O valor obtido para ρ, -0,1 (menos zero vírgula um) sinaliza a existência de correlação negativa fraca, confirmando o resultado obtido por meio do Coeficiente de Pearson (r).

Quadro V **Coeficiente de Spearman (ρ) PIB (x) e % Defesa (y) 2000-2013**

PBI (X)	Posto (x)	% Defesa (y)	Posto (y)	d	d^2
1.604	1	1,0	1	-6	36
18.724	2	1,1	2	-6	36
26.865	3	1,1	3	1	1
38.710	4	1,3	4	-5	25
131.646	5	1,4	5	0	0
143.970	6	1,6	6	3	9
194.214	7	1,7	7	-3	9
252.359	8	1,8	8	4	16
266.858	9	2,1	9	-2	4
297.000	10	2,4	10	9	81
1.954.962	11	3,4	11	5	25
				$\sum d^2$=	**242**

n =	**11**
(n - 1) =	**10**
(n + 1) =	**12**
n.(n + 1).(n + 1) =	**1320**
6 ·$\sum d^2$=	**1452**
ρ =	**-0,1**

Modelo de cálculo disponible en REYNAGA OBREGÓN (2001)

Coeficiente de Spearman

$$\rho = \frac{6 \cdot \sum d^2}{n.(n+1).(n+1)} = -0,1$$

O Coeficiente de Spearman (ρ) também sinaliza, portanto, não haver, na América do Sul, qualquer correlação no sentido de que a um maior valor do PIB corresponda uma destinação de maior percentual ao gasto com Defesa. E, da mesma forma que para o Coeficiente de Pearson (r), o sinal negativo indica uma tendência a que os países de maior PIB da região, como é, evidentemente, o caso do Brasil, estejam destinando um percentual menor ao gasto com Defesa. Os dois coeficientes correlacionais apresentam resultados, em tudo, convergentes.
Acerca da utilização do Coeficiente de Pearson (r), análise de tipo paramétrica, e do Coeficiente de Spearman (ρ), análise não-paramétrica, para o mesmo conjunto de dados, é importante destacar a importância metodológica do mútuo reforço de resultados. Isso porque é possível encontrar situações em que um dos coeficientes contradiga o outro, sendo um negativo e o outro positivo. O Coeficiente de Spearman (ρ), em geral, pode apresentar uma tendência a contrariar o Coeficiente de Pearson (r), havendo, mesmo, a recomendação metodológica de não sobrevalorizar o Coeficiente de Spearman (ρ) como medida de força da associação entre duas variáveis. Entretanto, quando os dois coeficientes apontam no mesmo sentido, a associação entre as variáveis analisadas se mostra especialmente relevante.

> Entretanto, o raciocínio lógico não é o mesmo no caso da significância do Coeficiente de Pearson, trazido para a significância do Coeficiente de Spearman.
> É possível encontrar situações em que o Coeficiente de Pearson seja negativo enquanto o Coeficiente de Spearman é positivo. Isso leva à seguinte conclusão: **assegurar-se de não sobrevalorizar a interpretação do coeficiente por postos de Spearman como uma medida da força das associações entre duas variáveis**[277] (HAUKE et al, 2011, pp. 92-93, tradução nossa).

Não-relação entre dimensão econômica e gastos com Defesa

É clara a prioridade que o Brasil atribui à América do Sul, no que se refere ao tema da Defesa. Essa prioridade está expressa nos principais documentos de orientação da Defesa do Brasil. A Política Nacional de Defesa (PND) a estabelece quando da definição do ambiente regional e do entorno geoestratégico. A Estratégia Nacional de Defesa (END) a consigna na diretriz estratégica número 18 (dezoito). O Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN) a referencia já na sua apresentação e a trata ao longo de todo o documento.

> **PND:** como consequência de sua situação geopolítica, é importante para o Brasil que se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da

América do Sul, que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regionais (BRASIL, 2005).

END: estimular a integração da América do Sul - essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana (BRASIL, 2008).

LBDN: o Livro Branco de Defesa Nacional foi elaborado também com o objetivo de fortalecer a cooperação com os países da América do Sul. Poderá, nesse sentindo, ser um instrumento para fomentar o estabelecimento de uma comunidade de paz e segurança no entorno sul-americano que possibilite a opção por soluções pacíficas e a consequente eliminação de hipótese de guerra (BRASIL, 2012).

Como visto, não há relação entre a dimensão econômica dos países da América do Sul e a destinação de recursos econômicos à manutenção de seus sistemas de Defesa. Entre os países do continente sul-americano, maiores produções econômicas não importam, necessariamente, na destinação de maiores percentuais do PIB à Defesa. Em especial, a análise inferencial, composta pelos Coeficientes de Pearson (r) e de Spearman (ρ), chega a sinalizar uma inversão nessa correlação, no sentido de que países com PIB maiores destinem percentuais menores de suas produções econômicas ao gasto com Defesa, o que configura, particularmente, o caso do Brasil.

O gasto com Defesa do Brasil não se mostra, portanto, excessivo ou superdimensionado, no contexto da América do Sul. Ao contrário, o sinal negativo identificado na correlação entre as produções econômicas e os gastos com Defesa no continente, bem como a verificação de que o percentual do PIB brasileiro destinado à Defesa encontra-se ligeiramente abaixo da média continental, indicam notável moderação no gasto com Defesa do Brasil. Referido percentual corresponde à mediana dos percentuais do PIB destinados à Defesa, calculada para a região, o que sinaliza a adequação do gasto com Defesa do Brasil, com relação aos demais países da América do Sul.

Ocorre, entretanto, que a manutenção de patamares moderados de gasto com Defesa pode, sim, ser parte de uma estratégia de relações exteriores. Destaco, a esse respeito, o uso da expressão "patamares moderados" e não "patamares baixos", pois não é baixo o gasto com Defesa do Brasil, em especial ao se considerar o contexto da América do Sul.

Sem descartar a reconhecida importância do gasto com Defesa, talvez possa o Brasil, ao manter níveis moderados de despesas militares, da mesma forma como o fez ao recusar o uso de tecnologia nuclear para construção de armamentos, contribuir de maneira efetiva para a paz na região.

> Na tentativa de reforçar seu papel de potência regional, o Brasil utiliza os acordos assinados com a Argentina no campo nuclear para se "apresentar" ao mundo como uma região efetivamente pacífica e, dessa forma, contribuir com o objetivo de não-proliferação. Como pode-se destacar no discurso do Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, por ocasião da assinatura de adesão ao Tratado de Não-Proliferação (TNP) em Washington, em 18 de setembro de 1998: "Junto com a Argentina, o Brasil tomou a iniciativa de oferecer sua experiência bilateral no campo nuclear como exemplo de como é possível cooperar exitosamente na não-proliferação nuclear em clima de transparência e confiança e, ao assim fazer, fortalecer o regime internacional da não-proliferação (OLIVEIRA; ONUKI, 2010, p. 112).

> Idealmente [...] talvez o Brasil [...] possa contribuir para um futuro mais pacífico ao ensinar aos outros [...] que a força militar deve ser apenas um último recurso e um Estado pode influir mais no sistema internacional sem obrigatoriamente recorrer à força, a não ser como último recurso (BERTONHA, 2013, p. 128).

Finalmente, vale relembrar a importância da transparência no gasto com Defesa na América do Sul. No contexto formado pela baixa intensidade conflitiva e pela busca de cooperação em Defesa, eventual falta de transparência, por parte do Brasil, país que contribui com mais da metade do gasto com Defesa regional, inevitavelmente, geraria desconfiança nos países vizinhos. Por isso, a atenção aos foros multilaterais de discussão, especialmente o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), é essencial. Um aumento no gasto militar brasileiro desacompanhado da devida transparência para os vizinhos, por parte da (muito) maior economia regional, fatalmente, fragilizaria os esforços em prol do estabelecimento de medidas de confiança mútua e da criação de uma zona de cooperação.

Continuando-se a incrementar a transparência tanto nas despesas com a defesa e na política de armamento, como no desenvolvimento de doutrinas de segurança, se estaria prestando uma contribuição para, a longo prazo, orientar as políticas de segurança no sentido da cooperação (FLEMES, 2004, p. 185)

Efeitos incertos de um aumento no gasto com Defesa

Não somente para o Brasil, mas para todos os países da América do Sul, um aumento no gasto com Defesa deve ser analisado com muita cautela. Isso porque não há qualquer relação conclusiva entre a realização de maiores despesas de natureza militar e a geração de crescimento econômico ou de melhorias de qualquer ordem (KENNEDY, 1983; WILKINS, 2004; RASHID; ARIF, 2012; BAIK, 2014). Os estudos já realizados mostram que diferentes experiências de relação entre gasto com Defesa e crescimento econômico devem ser tratadas individualmente (SANDLER; HARTLEY, 1995; FREDERIKSEN; LOONEY, 1995; DUNNE, 2003). Tudo depende de delicado planejamento na elevação do gasto com Defesa, o qual deve estar muito bem conectado com os outros aspectos da atuação econômica nacional, em especial no que se refere às fontes de financiamento, de forma a que o investimento em Defesa não represente uma diminuição de recursos para setores produtivos relevantes.

> A correlação entre gasto com Defesa e crescimento econômico deve ser interpretada no context das fontes de financiamento – gasto com Defesa, como uma categoria positive da despesa pública, se financiada com receitas não-distorcidas, tem um efeito positive no crescimento econômico; se financiado com receitas distorcidas, pode ter um efeito positivo ou negativo no crescimento econômico, dependendo do nível de gasto com Defesa[278] (BRASOVEANU, 2010, p. 165, tradução nossa).

Pesquisas mostram que os efeitos positivos do investimento em Defesa tendem a ser mais visíveis nos países economicamente mais desenvolvidos e industrializados (KATOCH, 2006; IHORI, 2007; AWAWORYI; YEW, 2014). No caso de países menos industrializados, chamados Low Developed Countries (LDC), esses efeitos positivos dependem da existência de setores econômicos específicos que tenham mínima capacidade de alavancar potenciais efeitos positivos do gasto com Defesa (SANDLER; HARTLEY, 1995). Na América Latina, em especial, verifica-se que os gastos militares, em geral, não têm trazido benefícios de real importância para as economias dos países da região, nem têm sido adequados ao cumprimento integral das tarefas de Defesa dos diversos países (AGUILAR, 2008; MONSERRAT, 2009).

> Os resultados também sugerem que, em acordo com a discussão teórica, é difícil estimar um efeito preciso do gasto military sobre o crsecimento. […] Esta falta

> de associação pode resultar da omissão de relevantes variáveis econômicas e de controle estratégico, mas, realmente, sugerem que os efeitos do gasto militar são, geralmente, pequenos[279] (SMITH; DUNNE, 2001, p. 16-18, tradução nossa).

O cuidadoso planejamento do gasto com Defesa é essencial. Países que não reavaliam constantemente seu planejamento de Defesa caem na armadilha de verem que os planos traçados não mais refletem a real necessidade do país, bem como que geram pouco ou nenhum benefício (PATILLO, 2001; RUNZA, 2004; PELÁEZ, 2009). Se o Brasil, ou qualquer país da América do Sul desejar alavancar seu crescimento e desenvolvimento via aumento no investimento em Defesa, deverá estar consciente da importância de garantir a aderência do planejamento da Defesa ao planejamento da Economia. A boa notícia, para o Brasil, é que o país já dispõe de um parque industrial e de um know-how adequados à absorção de tecnologias de ponta provenientes de novas aquisições e investimentos em pesquisas de natureza militar, o que poderia fazer de um aumento no gasto militar uma efetiva alavanca para o crescimento econômico e o desenvolvimento, como um todo.

> Em alguns países de menor desenvolvimento (ex. Brasil e Índia), a produção de Defesa está no setor exportador usando métodos de avançada tecnologia. Para esses países, a Defesa canalizaria, e não desviaria, recursos para o setor exportador e promoveria o crescimento[280] (SANDLER; HARTLEY, p. 202, tradução nossa).

Gasto com Defesa e avanço tecnológico

Outra discussão relevante diz respeito às externalidades positivas que podem ser conseguidas a partir do gasto com Defesa. Novamente, faz-se relevante enfatizar que o gasto com Defesa não deve ser visto apenas em termos do quantitativo de recursos que se despende. O Livro Branco (LBDN) relembra que o país não pode ser percebido como indefeso, em que pese sua tradição pacífica, e que a Defesa representa o seguro a ser pago pelo Estado brasileiro para garantir um ambiente favorável ao seu desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2012).

Sempre que se fala em externalidades, ou **spill** overs, do gasto com Defesa, destaca-se a possibilidade de se gerarem avanços tecnológicos que possam ser aproveitados pela economia nacional. A íntima ligação entre Defesa e tecnologia decorre do caráter central do aspecto tecnológico para a guerra contemporânea (CAVERLEY, 2007). A sociologia da

guerra confirma que, ao longo da afirmação da cultura militar ocidental, o componente tecnológico foi decisivo.

> A cultura foi a ocidental. Esta compreendeu três elementos, um derivado de si mesmo, um emprestado do Orientalismo e um terceiro que lhe foi trazido por seu próprio potencial para adaptação e experimentação. Os três elementos são, respectivamente, moral, intelectual e tecnológico[281] (KEEGAN, 1994, p. 389 tradução nossa).

Os últimos anos tornaram mais que evidente a centralidade tecnológica na guerra moderna. Já há três décadas a informação e a automação são crescentes na composição dos modernos sistemas de armas. A intensidade tecnológica alterou tanto o modo de lutar que, em certos casos, como na Guerra do Golfo, as batalhas clássicas de enfrentamento de tropas, não ocorreram. As guerras passaram a ser ganhas, em grande parte, nos consoles dos modernísimos equipamentos de sensoriamento remoto, inteligência e direção de sistemas de armas teleguiadas.

> Pelo fim dos anos 1980, virtualmente todo sistema de armas de pequeno porte, como um mísseis antitanque, continham pelo menos um microprocessador; enquanto os de grande porte, como aeronaves, continham dúzias, quando não centenas. Além disso, os computadores estavam começando a se comunicar entre si, com isso formando redes completas de armas auto-ativadas, mutuamente apoiadas[282] (VAN CREVELD, 1997, p. 307 tradução nossa).

> A guerra do Golfo, esse conflito tão inovador do início dos anos 1990, é aqui reveladora. O confronto terrestre, tão esperado pelo poder iraquiano, não pôde ter realmente lugar: antes mesmo de ser travado, o exército iraquiano era destruído, física e moralmente, por várias semanas de bombardeios maciços. Houve realmente uma guerra, no entanto, não houve batalha (AUDOIN-ROUZEAU, 2009, p. 307).

Entretanto, perigosa é a generalização da ideia de que maiores gastos em Defesa gerariam, necessariamente, avanço tecnológico. Cada caso é um caso na economia de defesa, não existindo relação direta entre o aumento do gasto com Defesa e os **spill** overs relativos a benefícios tecnológicos. É necessário criar condições para que o gasto em Defesa reverta em benefícios para a economia e para a sociedade, no que se refere à absorção e à geração de tecnologias de ponta. A experiência internacional revela que não há qualquer garantia de que um maior aporte

de recursos à Defesa resulte em mais evolução tecnológica ou mais desenvolvimento (GARFINKEL, 1990; FISHER; BRAUER, 2003; HARTLEY, 2007). Tudo depende do arranjo de integração que se consiga entre o componente econômico e o componente militar do país (HARRISON, 2001; STROUP; HECKELMAN, 2001; DUNNE, 2004; MESA, 2012). Para o Brasil, em especial, esse arranjo de integração é crítico se se pretende beneficiar a base industrial do país com inovação tecnológica advinda do gasto com Defesa (RAZA, 2011).

Faz-se necessário criar condições para que a política de Defesa atue de forma coordenada com outras políticas públicas, fomentando a inovação e contribuindo para reduzir a brecha tecnológica que separa o Brasil dos países mais desenvolvidos. A prioridade é criar uma relação sinérgica que possibilite não somente a conquista da autossuficiência na produção de armamentos e de outros bens de emprego militar, mas, também, a geração de externalidades positivas a partir do investimento em Defesa. Mudanças na mentalidade e na forma de condução dos assuntos da Defesa são especialmente relevantes.

No que se refere à mudança de mentalidade, no Brasil, ressalta o caso da Embraer, experiência bem sucedida de comunhão entre os aspectos militar e civil do investimento em Defesa. O projeto do avião de combate subsônico AMX possibilitou o desenvolvimento de tecnologia para a construção de jatos, mas foi o foco na produção de aviões comerciais, e não militares, que alavancou o crescimento da empresa. A intensa integração entre o segmento militar e o segmento comercial transformou a Embraer e a tornou um orgulho nacional. A mudança de mentalidade na empresa, com a incorporação de filosofia e práticas de mercado, a partir da formação de um corpo administrativo com perfil diferenciado e voltado para o mercado foi decisiva.

> O perfil do novo corpo administrativo, composto por executivos e profissionais de mercado e antigos funcionários de carreira da Embraer, refletia o estabelecimento de um novo ciclo de negócios expresso no compromisso de uma administração empresarial voltada para os resultados econômicos e com foco na satisfação dos clientes. Uma visão de negócio pragmática e mais objetiva (SILVEIRA, 2008, p. 27)

A adoção de práticas de mercado e inovações no campo gerencial devem encabeçar esse esforço de absorver novas tecnologias a partir de investimentos em Defesa. O conhecimento e a tecnologia conseguidos, por exemplo, com o Projeto de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) e o Projeto Nuclear da Marinha (PNM), bem como com o **offset** referente ao caça supersônico **Grippen**, não podem ficar restritos ao mundo militar. Sem spill overs para a indústria em geral, esses investimentos representarão simples desperdício.

CONCLUSÕES

O bom desempenho do Setor Defesa é essencial para que o Brasil atinja seus objetivos nacionais. Sem adequada Defesa não se garantem as condições necessárias ao desenvolvimento das atividades produtivas e ao crescimento social. Importantes medidas já foram adotadas, desde a criação do Ministério da Defesa (MD). Formulação e atualização da Política Nacional de Defesa (PND),[283] elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (END), divulgação do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), estão entre elas.

Resta prosseguir com o esforço de aperfeiçoamento, em especial no que se refere à estrutura orçamentário-financeira, e atuar no sentido de fornecer à sociedade brasileira, com eficiência, esse bem público de fundamental importância. Reduzir o gasto com pessoal é medida urgente, o que deve ser plenamente compreendido por todos os planejadores da Defesa do Brasil. Somente com profunda reestruturação do orçamento será possível obter melhores resultados.

No contexto da prioridade atribuída pelo Brasil à América do Sul, o nível de gasto com Defesa realizado pelo país se mostra adequado ao quadro geral do continente. Não se mostra excessivo ou superdimensionado. O fato de o gasto com Defesa brasileiro compor mais da metade do gasto com Defesa da América do Sul deve ser entendido como decorrência do gigantismo de sua economia em relação às dos países vizinhos. Não há sentido em atribuir ao Brasil a responsabilidade por iniciar corridas armamentistas na região ou fomentar o aumento de gastos militares.

Estatisticamente, o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil destinado à Defesa, no período de 2000 a 2013 (1,6%), corresponde à mediana dos países da América do Sul e se encontra um pouco abaixo da média (1,7%). Além disso, os coeficientes correlacionais calculados para a região são negativos, o que indica que países com PIB maior têm apresentado tendência a destinar percentuais menores de sua produção econômica ao gasto com Defesa. Por esse prisma, pode-se dizer que o Brasil tem destinado recursos à Defesa em níveis menores que outros países sul-americanos e que alguma elevação no gasto militar até poderia ser justificada. As dimensões continentais do território brasileiro, por exemplo, facilmente serviriam de argumento favorável a um incremento.

Apesar do caráter bastante moderado do gasto militar brasileiro, não é o caso de se advogar uma imediata elevação do percentual do PIB do Brasil destinado à Defesa, por, pelo menos, três razões. A primeira se refere à sinalização internacional que teria essa elevação, no contexto da estabilidade política da região. A segunda remete ao benefício econômico que poderia ser realmente conseguido com esse aumento. A terceira, por sua vez, diz respeito à

urgente necessidade de ajustes estruturais prévios no orçamento da Defesa do Brasil.

No que se refere ao contexto regional da América do Sul, um aumento do gasto com Defesa do Brasil, se alijado das considerações relativas ao multilateralismo internacional, poderia sinalizar aspectos bastante negativos. Os países vizinhos poderiam perceber referido aumento como ensejador de desequilíbrio e passar a ver o Brasil com desconfiança. Além disso, se é intenção do Brasil fazer com que seu gasto com Defesa seja percebido como um benefício para a América do Sul, tudo deve ser muito bem concertado com os países interessados. Eventual aumento na destinação de recursos orçamentários à Defesa, do ponto de vista das relações do Brasil com a América do Sul, somente poderia ser percebido de forma positiva em ambiente de franca cooperação e absoluta transparência. Os foros multilaterais da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), especialmente o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), devem ser instituições privilegiadas, a esse respeito.

Quanto ao benefício econômico que poderia resultar para o Brasil, como decorrência de um aumento no gasto com Defesa, vale destacar que se trata de aposta alta e de resultado incerto. A literatura econômica não confirma, de maneira conclusiva, qualquer relação positiva no sentido de que a um maior gasto com Defesa corresponda um maior crescimento econômico, ainda que essa possibilidade seja contemplada e, ocasionalmente, verificada. Cada caso deve ser tratado individualmente e o aumento no gasto com Defesa poderá ser tanto benéfico quanto prejudicial à economia do país. O adequado planejamento do gasto com Defesa, em estreita cooperação com outros setores do governo e do setor privado, será decisivo.

Para sustentar a importância da manutenção dos patamares atuais do gasto com Defesa é fundamental identificar as externalidades positivas que podem ser conseguidas. O gasto com Defesa não pode ser visto como simples despesa, uma vez que a segurança é condição sine qua non para o desenvolvimento econômico e social do país. Entretanto, retirar o máximo de resultados positivos da aplicação de recursos na Defesa é essencial para justificar a continuidade na alocação de recursos ao setor.

Em especial, sobressaem possíveis e desejados avanços tecnológicos, a serem aproveitados pela economia nacional. A íntima ligação entre Defesa e tecnologia deve render frutos que possam ser colhidos por toda a sociedade e, para isso, o estabelecimento de arranjos sinérgicos de coordenação interinstitucional é fundamental. De pouco adiantam avanços tecnológicos em Defesa que não possam ser transferidos aos outros setores da economia, pois a conquista da autossuficiência na produção de armamentos deve servir, prioritariamente, à redução do hiato tecnológico que separa o Brasil, uma das maiores economias mundiais, de outros países tecnologicamente mais avançados.

Na economia de defesa, cada caso deve ser tratado individualmente. Não há qualquer re-

lação direta entre o aumento do gasto com Defesa e os spill overs relativos a benefícios tecnológicos. Somente a criação de condições adequadas pode fazer com que o gasto em Defesa reverta em benefícios sócio-econômicos, em especial no que se refere à absorção de tecnologias de ponta oriundas de outros países e sua posterior geração endógena. A experiência internacional revela que não há qualquer garantia de que um maior aporte de recursos à Defesa resulte em mais evolução tecnológica ou mais desenvolvimento.

As autoridades governamentais, tanto da Defesa quanto de outros ramos, bem como a indústria e outros setores da sociedade devem ter essa informação em primeira conta quando do estabelecimento de arranjos institucionais voltados para a tentativa de evolução tecnológica a partir do gasto com Defesa. Mudanças na mentalidade e na forma de condução dos assuntos tecnológicos em Defesa devem ter prioridade absoluta.

Há que se tratar de ajustes orçamentários estruturais prévios, ou, pelo menos, concomitantes a um eventual aumento no gasto com Defesa, pelo Brasil. Deficiências estruturais crônicas podem terminar por minar o caminho da evolução desejada e fazer com que boas intenções terminem com um mau resultado. Simplesmente aumentar a destinação de recursos à Defesa sem cuidar de uma imperiosa reestruturação no orçamento da Defesa poderia, facilmente, obstaculizar o atingimento dos objetivos pretendidos.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, S. L. C. Políticas de defesa e orçamentos militares no Cone Sul. In: D'ARAÚJO, M. C.; SOARES, S. A.; MATHIAS, S. K. (Org.). ***Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas****: textos selecionados do Primeiro Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. Campinas: Mercado de Letras, pp. 101-121, 2008.*

AUDOIN-ROUZEAU, S. ***As grandes batalhas da história****. Tradução Ciro Mioranza. ISBN 978-85-7635-469-7. São Paulo: Larousse do Brasil, 2009.*

AWAWORYI, S; YEW, S.L. The effect of military expenditure on growth: an empirical synthesis. Discussion paper 25/14. ISSN 1441-5429. Australia, Monash University, 2014. Disponível em: <http://www.buseco.monash.edu.au/eco/research/papers/2014/2514effectawaworyiyew.pdf>. Acesso em 31.12.2014

BAIK, K.H. et al. Resources for conflict: constraint or wealth? Norwich, University of East Anglia, 2014. Disponível em: <https://www.uea.ac.uk/documents/953219/967353/UEA-AFE-061.pdf/4e0d7239-66ed-4c2c-860a-cbd78b0c0deb>. Acesso em 29.03.2015

BARROS, M. Métodos estatísticos de apoio à decisão: aula 7. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica (PUC), 2007. Disponível em:<http://www.mbarros.com/documentos/upload/BI_Master_Monica_Barros_aula_7.pdf>. Acesso em 04.01.2015.

BERTONHA, J.F. A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e a dos outros BRICS em perspectiva comparada. ***Revista Brasileira de Política Internacional****, n. 56, v. 2, ISSN 0034-7329, p. 112-130, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292013000200007&script=sci_abstract&tlng=es>. Acesso em 28.03.2015*

BRASIL. Ministério da Defesa (MD). ***Estratégia Nacional de Defesa****. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em 24.02.2012.*

_____. Ministério da Defesa (MD). ***Livro Branco de Defesa Nacional****. Brasília, DF, 2012. Disponível em: < http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em 27.02.2015.*

_____. Ministério da Defesa (MD). ***Política Nacional de Defesa****. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=home>. Acesso em 03.02.2013.*

BRASOVEANU, L.O. The impact of defense expenditure on economic growth. ***Romanian Journal of Economic Forecast,*** *Bucharest, v. 13, n. 4, p. 148-168, 2010. Disponível em: <http://www.ipe.ro/rjef/rjef4_10/rjef4_10_11.pdf>. Acesso em 28.03.2015*

BRIONES, G. ***Metodología de la investigación cuantitativa en las ciencias sociales****. ISBN 958-9329-14-4. Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), 1996.*

BUNCHAFT, G.; KELLNER, S.R.O. ***Estatística sem mistérios****. 2ª Ed. Petrópolis: Vozes, 1999.*

CÂMARA, F.G. ***Estatística não paramétrica: testes de hipóteses e medidas de associação****. Ponta Delgada: Universidade dos Açores, 2001. Disponível em: <http://www.amendes.uac.pt/monograf/monograf01estatNparamt.pdf>. Acesso em 08.01.2015.*

CAVERLEY, J.D. United States hegemony and the new economics of defense. Security studies, n. 4, v. 16, ISSN 0963-6412 print, ISSN 1556-1852 online, p. 597-613, 2007. Disponível em: <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/17755/united_states_hegemony_and_the_new_economics_of_defense.html>. Acesso em 28.03.2015

CORRÊA, G.C. A política de defesa do Brasil no século XXI. ***Revista de Ciências Militares*** *- Coleção Meira Mattos, Rio de Janeiro, v. 8, n. 31, ISSN 2316-4891 (on line), ISSN 2316-4316 (impresso), p. 29-38, jan/abr, 2014. Disponível em: <http://www.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/view/382>. Acesso em 28.03.2015*

DUNNE, J.P. et al. Military expenditure and debt in small industrialised economies: a panel analysis. March, 2003. Disponível em: <http://econpapers.repec.org/paper/uwewpaper/0306.htm>. Acesso em 28.03.2015

_____. et al. Models of military expenditure and growth: a critical review. December, 2004. Disponível em: <http://carecon.org.uk/DPs/0408.pdf>. Acesso em 28.03.2015

FERNANDES, E.M.G.P. ***Estatística aplicada****. Braga: Universidade do Minho, 1999. Disponível em: <http://www.norg.uminho.pt/emgpf/documentos/Aplicada.pdf>. Acesso em 08.01.2015.*

FERREIRA, A.M. Testes não paramétricos. Escola Superior Agrária Castelo Branco, 2010. Disponível em: <http://docentes.esa.ipcb.pt/mede/apontamentos/testes_nao_parametricos.pdf>. Acesso em 07.01.2015.

MONSERRAT, C. El Consejo Suramericano de Defensa: retos en el contexto político regional. Conferencia subregional de defensa y seguridad en un ambiente político complejo – perspectivas para cooperación y divergencia en Suramerica. Cartagena, Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, 2009. Disponível em: <https://merln.ndu.edu/cdm4/results.php?CISOOP1=all&CISOBOX1=Sub+Regional+Conferences&CISOFIELD1=catego&CISOOP2=all&CISOBOX2=-track+1+-+cambios+politicos+e+instituciones+ineternacionales&CISOFIELD2=eventa&CISOROOT=/chdspubs&-t=s>. Acesso em 29.03.2015

OLIVEIRA, A.J.; ONUKI, J.. Brasil, Mercosul e a Segurança Regional. ***Revista Brasileira de Política Internacional,*** *Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, v. 43, n. 2, p. 108-129, ISSN 0034-7329, 2000.*

OLIVEIRA, G.Z. et al. O papel do Ministério da Defesa na política externa brasileira para a América do Sul. ***Fronteira****,*

Belo Horizonte, v. 9, n. 18, p. 49-66, 2010. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/6378>. Acesso em 02.01.2015

PALOMINO MILLA, F.C. ***Gastos de defensa: una propuesta de homologación en la región****. Tesis de master en defensa y seguridad hemisférica. Washington (DC): Colegio Interamericano de Defensa, 2005. Disponível em: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/palomino-milla-tesis.pdf>. Acesso em 29.03.2015*

PARDINAS, F. ***Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales****. 36ª Ed. ISBN 968-23-1577-8. Madrid y México (DF): Siglo Ventiuno Editores, 1999.*

PATILLO, G. El proceso de asignación de recursos a las fuerzas armadas: revisión de sus características y propuestas de cambios. Universidad Católica de Chile, 2001. Disponível em: <http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3183_1395/rev89_pattillo.pdf>. Acesso em 29.03.2015

PELÁEZ, A.A. Análisis estratégico basado en el método FODA: su empleo en la administración militar. ***Revista del IMES****, Montevideo, Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES), diciembre, 2009. Disponível em: <http://www.imes.edu.uy/imagenes/An%C3%A1lisis%20estrat%C3%A9gico%20basado%20en%20el%20m%C3%A9todo%20FODA%20-%20Cnel_%20Am%C3%ADlcar%20Pel%C3%A1ez.pdf>. Acesso em 29.03.2015*

RASHID, S. e ARIF, Z.U. Does military expenditure influence economic growth in developing countries? A cointegration analysis. ***Researchers world: journal of arts, science and commerce****, v. 3, n. 1, E-ISSN 2229-4686, ISSN 2231-4172, p. 92-99, July, 2012. Disponível em: <http://www.researchersworld.com/vol3/issue3/vol3_issue3_1/Paper_12.pdf>. Acesso em 29.03.2015*

RAZA, S. The emerging transformational role of C5I in defense industry´s cluster formation. Research committee in armed forces and society triennial conference / Armed forces and society: new domestic and international challenges. Ankara, Bilkent University, 17-19 June, 2011. Disponível em: <http://www.caei.com.ar/sites/default/files/working_paper_ndeg_42.pdf>. Acesso em 29.03.2015

REYNAGA OBREGÓN, J. Prueba de asociación de dos variables cuantitativas discretas (o dos continuas sin distribución normal): Prueba de Spearman. México (DF), Universidad Autónoma de México, pp.28-37, 2001. Disponível em: <http://www.facmed.unam.mx/deptos/salud/censenanza/planunico/spii/antologia/28_2_Spearman.pdf>. Acesso em 22.01.2014.

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las de su país o sus agencias.

Anexo I **Gasto com Defesa na América do Sul (US$ milhões – referência 2011)**

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	2.170	2.138	1.822	1.876	1.931	2.028	2.091	2.421	2.750	3.264	3.607
Bolívia	271	304	284	318	307	296	299	333	398	394	364
Brasil	25.175	29.161	29.550	23.574	24.494	26.503	27.442	29.596	31.489	34.335	38.129
Chile	3.329	3.404	3.387	3.397	4.040	4.335	4.937	4.944	5.222	4.569	5.131
Colômbia	6.077	6.683	7.018	7.372	7.868	8.011	8.470	8.985	10.621	11.158	11.072
Equador	608	637	745	1.011	945	1.240	1.198	1.616	1.873	2.109	2.188
Guiana	18	20	22	21	21	22	21	25	29	30	30
Paraguai	217	198	191	170	202	181	204	209	215	238	264
Peru	1.578	1.482	1.384	1.403	1.487	1.646	1.694	1.626	1.591	1.965	2.076
Uruguai	876	860	792	709	687	702	725	697	794	877	885
Venezuela	2.612	2.640	1.939	1.888	2.676	3.615	4.770	3.981	4.447	3.253	2.553

Fonte: STOKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI, 2014)

Anexo II **Produto Interno Bruto (PIB) na América do Sul (US$ milhões – referência 2011)**

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	197.273	178.167	165.636	170.545	193.100	225.333	232.333	269.000	343.750	326.400	400.778
Bolívia	12.905	13.217	14.200	14.455	16.158	16.444	18.688	19.588	19.900	19.700	21.412
Brasil	1.398.611	1.458.050	1.555.263	1.571.600	1.632.933	1.766.867	1.829.467	1.973.067	2.099.267	2.145.938	2.383.063
Chile	118.893	121.571	130.269	141.542	161.600	180.625	205.708	214.957	208.880	207.682	233.227
Colômbia	202.567	202.515	206.412	210.629	224.800	235.618	256.667	272.273	287.054	286.103	307.556
Equador	152.000	127.400	124.167	126.375	135.000	137.778	149.750	146.909	156.083	150.643	156.286
Guiana	1.167	1.176	1.147	1.111	1.161	1.158	1.189	1.255	1.300	1.322	2.323
Paraguai	15.500	99.000	17.364	17.000	18.364	20.111	20.400	20.900	21.500	21.636	24.000
Peru	87.667	87.176	92.267	93.533	106.214	109.733	130.308	135.500	144.636	140.357	159.692
Uruguai	35.040	34.400	31.680	30.826	32.714	33.429	34.524	38.722	39.700	39.864	44.250
Venezuela	174.133	165.000	161.583	157.333	205.846	258.214	298.125	306.231	317.643	271.083	283.667

Fonte: STOKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI, 2014

Inteligencia estratégica en la operación del Canal de Panamá

Severino Mejía Mosquera

RESUMEN

El Canal de Panamá es una infraestructura crítica vital para el comercio marítimo mundial. El 6 % del comercio marítimo mundial se mueve por esta vía interoceánica, convirtiéndola en un punto estratégico dentro del escenario internacional. En el pasado, su importancia era de carácter militar sobre todo cuando estuvo bajo el control de los Estados Unidos de América. Hoy día, bajo la administración panameña sus ámbitos se han diversificado a lo económico, financiero, comercial y marítimo.

Siendo un polo de desarrollo para Panamá que ha visto un crecimiento económico relevante desde su reversión total el 31 de diciembre de 1999 se requiere un liderazgo que sea creativo y reflexivo para alcanzar metas y ver más allá del tiempo. Esta circunstancia requiere de un sujeto estratégico para ver con luces largas. Diversos factores comenzaron a surgir en el entorno de la operación del Canal de Panamá que mostraron una serie de afectaciones a su competitividad. Buques de mayor capacidad de carga que no pueden cruzarlo, canales secos, fenómenos naturales como el Fenómeno del Niño que hoy está afectando el Lago Gatún, principal reservorio de agua del Canal y en la actualidad, el futuro Canal de Nicaragua y la ampliación del Canal de Suez, que son entre otros, elementos que influyen en su preeminencia como paso expedito para dinamizar el comercio marítimo

Estas debilidades exigen que Panamá mantenga un mejoramiento continuo (KAISEN) a las estructuras del Canal de Panamá que apuntalen su competitividad: 1. Una estrategia apropiada frente a la ampliación del Canal de Suez y el futuro Canal de Nicaragua 2. Prevención de riesgos frente a hechos que no puede controlar el hombre y 3. Otros no menos importante, como lo son, las amenazas transnacionales que se ciernen en su entorno, producto de un mundo cambiante y hostil.

INTRODUCCIÓN

Desde que el buque **"Ancón"** cruzara por primera vez el Canal de Panamá el 15 de agosto de 1914, se produjo un impacto de importancia capital en el comercio marítimo, que fue acortar las distancias y navegación marítima internacional. Paso a la historia aquellas travesías de navegar por el Cabo de Hornos para llegar al océano pacifico o al atlántico en menos tiempo. Para los Estados Unidos fue y es un imperativo que tiene dos ejes estratégicos de su interés: 1. Carácter económico 2. Carácter militar.

Si en el siglo XX el Canal de Panamá se constituyó en una de las obras de ingeniería más trascendental, en el siglo XXI, con la ampliación a un tercer juego de esclusa su importancia será exponencialmente mayor ya que permitirá el cruce de buques Post-Panamax, con mayor capacidad de cargas de contenedores de más de 12,000 TEU (contenedores de 20 pies: "Twenty-foot Equivalent Unit") que los buques actuales que lo cruzan actualmente. Sin lugar a dudas el comercio marítimo se verá beneficiado.

Es una obra creada por el hombre sobre un estrecho y pequeño territorio que más tratados internacionales configuro su existencia y que motivo inclusive enfrentamientos históricos entre Panamá y la más grande potencia del mundo.

Desde el Tratado Hay-Buneau Varilla (que ningún panameño firmo), el Tratado Arias-Roosevelt, el Tratado Remón- Eisenhower, el Tratado Chiari-Kennedy, Declaraciones Robles-Johnson y el Tratado Torrijos- Carter, que logro la reversión total del territorio Panameño luego de 95 años de presencia norteamericana, Panamá ha logrado superar todas las expectativas en la administración y operación del Canal de Panamá con acciones de emprendimiento que no solo dan réditos económicos al país sino también una amplia incidencia beneficiosa en el comercio marítimo mundial.

El sitio de lo que hoy es el Canal de Panamá y el propio territorio istmeño ha sido, desde la época de las colonias, un punto de tránsito terrestre para el paso, en principio, del oro y plata proveniente del Perú y Bolivia, que se dirigía a España y en el presente, centro neurálgico donde confluye el 6% del movimiento del comercio marítimo internacional.

Si el Canal de Panamá tiene una impronta en el comercio marítimo, en lo económico esta vía marítima representa casi el 70 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de la República de Panamá. ¿Se puede sostener esto? ¿Es el canal de Panamá una infraestructura crítica de alto valor geoestratégico? ¿Es susceptible a sufrir amenazas? Estas preguntas son elementos esenciales de información (EEI) a responder que permitan prepararnos frente a contingencias que van desde un incremento del flujo comercial que crecen el doble del PIB mundial[284] que rebasa la capacidad de ambos canales (Panamá y el de Suez, Egipto) hasta situaciones de amenazas que no dejan de estar latentes.

El nuevo proyecto de ampliación y sus problemas:

Panamá es un importante eslabón de la cadena de suministro mundial debido a que su posición geográfica con el Canal ha acortado distancias y ha servido como centro de re-distribución de mercancías a diversos países de la región. Luego de profundos estudios y análisis, Panamá tomo la decisión de ampliar esta ruta añadiéndole un tercer carril de tránsito para duplicar su capacidad.

La génesis de su ampliación se remonta desde el siglo pasado. La idea de ampliarlo respondía al congestionamiento que se estaba observando desde los puntos de entrada tanto en el sector Pacifico como en el Atlántico. Si el congestionamiento fue una causal, otro factor se sumó y fue el tamaño de las naves. Este inconveniente deriva de una configuración geológica-geográfica de la situación del canal.

El Canal de Panamá a diferencia del Canal de Suez, que es una vía construida "a nivel"; cuenta con esclusas, debido a la orografía y a la diferencia de niveles y densidad del agua de los dos océanos. El hecho de la existencia de las esclusas implica una limitante: tamaño; y esto se traduce en la medida de los buques Panamax. El Canal de Panamá fue diseñado con medidas que pueden albergar Panamax de hasta cuatro mil TEU, que tardan una media de 18 horas en cruzar el canal y con una tarifa de peaje promedio de 54 mil dólares.

La actual generación de buques, los llamados Post-Panamax y los Super Post-Panamax que pueden cargar entre cuatro mil y 13 mil 640 TEU, superan las capacidades de las esclusas del Canal de Panamá y por ello son incapaces de navegar por esta vía interoceánica.

El proyecto si bien es cierto despertó mucho interés entre las navieras, principalmente la de los Estados Unidos, no obstante motivo algunas críticas que veían con ojo avizor la competencia de su rival, el Canal de Suez.

Se comentó que en el ínterin de la construcción, el Canal de Suez pudiese reducir sus peajes, mientras que la vía panameña tendrá que subirlos para amortizar sus nuevas esclusas. Además, las rutas entre Hong Kong y Singapur (los dos puertos más activos del mundo en movimiento de contenedores) hacia Nueva York tienen casi la misma distancia pasando por el Canal de Suez que por el de Panamá, pero la otra ruta es más distante pasando por nuestro país, y ya que el Canal de Suez permite la navegación de los Post-Panamax, el hecho de que la vía interoceánica lo pueda hacer a mediano plazo no ofrece apenas ventaja alguna.

La ampliación del Canal de Panamá tuvo un costo inicial de US$5,250 millones de dólares, pero los reclamos a posteriori realizados por la constructora española Sacyr, ha provocado que el costo se haya incrementado más allá de lo planteado originalmente. Este incremento surge del hecho de que el consorcio Grupo Unidos por el Canal (GUPC), integrados por SACYR (empresa española) IMPREGILO (empresa Italiana) y CUSA (empresa panameña), encargadas del diseño y construcción de las nuevas esclusas, formularan 17 reclamos

de sobrecostos por un total de US$ 2,390 millones de dólares. De ese monto, la Junta de Resolución de Conflictos, una instancia arbitral, reconoció recientemente un reclamo del consorcio por US$233 millones.[285]

Con los atrasos productos de este conflicto (la obra debía de estar lista al cumplir los 100 años, es decir agosto del 2014), se han logrado un 90% en los avances con la instalación de las 16 compuertas (8 en el Pacifico y 8 en el Atlántico) y el llenado de las tinas que conlleva el proyecto para inaugurar esta ampliación a principios del primer trimestre del año de 2016.

Importancia del Canal de Panamá para la región en particular América del Sur:

- Aporta al Sistema logístico global pero también al regional, que puede aprovechar la conexión global que permite el canal.
- Aumenta la conectividad externa de toda la región en incluso intrarregional.
- Pone a disposición su enclave estratégico.
- Permite ahorros de tiempo y costos de viaje comparado con todas sus alternativas operativas.
- El costo del tránsito del canal se ubica dependiendo del tipo de productos, entre un 0.5% y un 2.5% del costo del producto. En algunos de bajo valor agregado, puede llegar al 5%.
- Es importante para todos los países de la región, sin embargo para algunos lo es más que para otros.

A continuación, algunos ejemplos.

El caso de Chile

Cargas con destino u origen Chile que transitan el Canal de Panamá:

- 20 millones de toneladas
- Es el 35.7% de las cargas totales marítimas de Chile y el 10.2% de las cargas del Canal de Panamá.
- Las importaciones vienen principalmente de Estados Unidos costa oeste, Europa, Colombia y Panamá. Son 5.7 millones de toneladas (el 36.2% de las importaciones totales del país por vía marítima).
- 84% del total de importaciones por el Canal de Panamá son cargas generales por contenedor, crudo y derivados, carbón.
- Las exportaciones van principalmente a Estados Unidos costa este, Europa y México. 14 millones de toneladas son sal, cargas generales, cobre y madera.

Es el 49% de las exportaciones marítimas del país.

- Su conexión al mundo por el Canal de Panamá: 13 de los 22 servicios marítimos que abastecen el país atraviesan el Canal de Panamá.

Caso Ecuador

- Cargas con destino u origen Ecuador que transitan el Canal de Panamá 11.6 toneladas.
- Es el 34.2% de las cargas totales marítimas de ecuador y el 5.8% de las cargas del Canal de Panamá.
- Las importaciones vienen de diversas partes de la región y del resto del mundo. Son 4.6 millones de toneladas (el 96.7% de las importaciones totales del país por vía marítima.
- 47% del total de importaciones por el Canal de Panamá son cargas generales por contenedor, gas licuado, derivados de petróleo y carbón.
- Las exportaciones van principalmente a Estados Unidos costa este, Europa, Caribe. 7 millones de toneladas son banano, petróleo crudo y cargas generales. Es el 29% de las exportaciones marítimas del país.
- Su conexión al mundo por el Canal de Panamá: 11 de los 19 servicios marítimas que abastecen al país atraviesan el Canal de Panamá.

El caso de Perú

- Cargas con destino u origen Perú que transitan el Canal de Panamá: 12 millones de toneladas.
- Es el 20.7% de las cargas totales marítimas de Perú y el 5.7% de las cargas del Canal de Panamá.
- Las importaciones que viene principalmente de las costa este de América del Sur son 1.9 millones de toneladas (sobre 5.3 millones totales, es el 36%. Se trata principalmente de petróleo y subproductos carbón, manufacturas y cargas contenedorizadas en general.
- Las exportaciones van principalmente a Estados Unidos costa este: minerales, petróleos y cargas generales por contenedor (son 2.8 millones de toneladas sobre 6.8 millones que el Perú exporta usando los servicios del Canal de Panamá.
- Su conexión al mundo por el Canal de Panamá: 46 servicios marítimos que abastecen al país atraviesan el Canal de Panamá

El caso Venezuela

- Cargas con destino u origen Venezuela que transitan el Canal de Panamá: 6.9millones de toneladas.
- Es el 3.8% de las cargas totales marítimas de Venezuela y el 3.5% de las cargas del Canal de Panamá.
- Las importaciones vienen de diversas partes de la región y del resto del mundo (Chile; China; México, Guatemala y costa Oeste de los Estados Unidos.
- Es 1.4 millones de toneladas (el 13.1 % de las importaciones totales es del país por vía marítima.
- Las exportaciones van principalmente a la costa oeste de América Latina y de Estados Unidos, China, Corea y Japón. 5.6 millones de toneladas son hierro, acero, petróleo crudo, coque de petróleo, aluminio y cobre. Es el 3.2% de las exportaciones marítimas del país
- Su conexión al mundo por el Canal de Panamá: 11 de los servicios marítimos que abastecen al país atraviesan el Canal de Panamá.

Caso de Brasil

- Cargas con destino u origen Brasil que transitan el Canal de Panamá: 4 millones de toneladas.
- Es el 1.1% de las cargas totales marítimas de Brasil y el 2% de las cargas del Canal de Panamá.
- Las importaciones vienen principalmente de Estados Unidos costa oeste, Canadá, china y Corea. El 85% son mercancías a granel (minerales, carbón y otras materias primas).
- Las exportaciones van principalmente a Estados Unidos costa oeste y Japón. También China y América Latina costa oeste. El 69% son maderas y derivados minerales, manufactura de hierro y acero, petróleo y sus derivados.

Como observamos, si bien es cierto es factible en algún momento y negativo para el Canal de Panamá el surgimiento de nuevas rutas, las circunstancias actuales podrían generar una nueva relación con sus clientes latinoamericanos para impulsar su desarrollo, ya que éstos seguirían dependiendo de esta ruta transoceánica.

Importancia del Canal de Panamá para el comercio mundial

Es innegable la importancia del Canal de Panamá. No solo se mide por el tráfico que recibe, sino por la variedad de tipo de mercancía que lo cruza (granos, carga en contenedores y petróleo y sus derivados principalmente). No obstante, también es verdad que esta vía debe adaptarse a las nuevas reglas del comercio actual.

Las economías de escala han transformado el modelo comercial marítimo del siglo XX, que ha pasado de mantener grandes cantidades de buques navegando para transportar más mercancías, hacia la construcción de buques de mayor tamaño y capacidad de carga. Esta reingeniería en el negocio marítimo reduce costos de forma importante (en buques Panamax, el flete promedio por mercancía es superior a diez centavos de dólar TEU/milla, mientras que en los Super Post-Panamax, se reduce hasta dos centavos de dólar TEU/milla) y aunque el comercio marítimo es lento en comparación con otros transportes, los puertos siguen manteniendo una actividad de 90 por ciento del comercio mundial, de ahí que los países más avanzados realicen importantes inversiones en infraestructura portuaria.

La Cuenca del Pacífico triplica en extensión y en magnitud económica a la del Atlántico, con lo cual los Panamax no son eficientes para cubrir la demanda de aquella región. Por ello la ampliación del Canal de Panamá fue una solución inteligente, ya que actualmente cerca del 30 por ciento de la flota mundial rebasa las dimensiones Panamax y la falta de previsión podría afectar los ingresos actuales al obligar a las navieras a buscar nuevas rutas alternas como lo es el Canal de Suez o aprovechar nuevos esquemas de transporte multimodal.

La ampliación del Canal de Panamá fue una decisión oportuna. Si bien el Canal de Suez reemplazó una ruta comercial ancestral, el Canal de Panamá creó una ruta nueva, este sencillo hecho fue tomado en serio por la Autoridad del Canal de Panamá como una ventaja que no tiene el de Suez, y con ello potenciar su ampliación más allá de un tercer juego de esclusas, considerando todas las variables para adelantarse a los hechos e impulsando un esquema de crecimiento sostenido y a largo plazo. La competencia existe y esto lo vemos en el proyecto del Canal de Nicaragua.

El Canal de Panamá ampliado debe entrar en operación comercial a finales del primer trimestre de 2016, con lo que la ruta podrá atender barcos de hasta 12.000 contenedores y 185.000 toneladas, duplicando su capacidad de carga anual de 300 a 600 millones de toneladas. La ampliación del Canal de Suez debe concluirse este año y la construcción del Canal de Nicaragua está prevista a terminarse en 2019, según el gobierno de ese país.[286]

La ampliación del canal de Suez

Mientras que Panamá amplía su Canal para permitir el paso de barcos más grandes, Egipto lleva a cabo un proyecto tal vez más ambicioso todavía en el Canal de Suez, donde está en marcha una expansión que facilitará el paso simultáneo de barcos en ambos sentidos, una iniciativa que según el presidente Abdel-Fattah el-Sissi revitalizará la golpeada economía y el orgullo nacional de los egipcios. El 18 de octubre del 2014 se formalizó finalmente el proyecto de ampliación del canal de Suez entre el gobierno egipcio y seis empresas constructoras de diferentes nacionalidades. El consorcio ha recibido la denominación de "Coalición Desafío" y tiene previsto la finalización de las obras para agosto de 2015. El coste del proyecto se estima en unos 4.000 millones de dólares, para realizar la ampliación del canal navegable y otros 4.200 millones aproximadamente para la creación de una infraestructura subterránea de carreteras y ferrocarril en dirección al Sinaí.

El objetivo del gobierno de duplicar los ingresos anuales para que lleguen a 13 mil millones de dólares en una década parece poco realista, pero analistas y el sector naviero coinciden en que el proyecto eliminará las esperas y seguramente atraerá más barcos. Para que haya un aumento significativo en el tráfico, no obstante, debería suceder algo que parece poco probable: Tendría que producirse un importante incremento en la demanda europea de productos asiáticos.

"Todo dependerá del volumen comercial entre el Este y el Oeste, no de la capacidad del canal", afirmó Xu Zhibin, director administrativo de la filial egipcia de la empresa estatal china COSCO, una de las compañías de naves de carga más grandes del mundo. "El volumen aumentará si hay un gran despegue de la economía europea.

Y hoy por hoy, no creo que se produzca semejante despegue". La expansión del Canal de Panamá, a completarse el año que viene, podría atraer más tráfico entre Asia y la costa este de Estados Unidos. "Pero el canal seguirá sin poder acomodar los barcos de carga más grandes y en ese sentido Suez continuará teniendo ventaja sobre Panamá", expresó Greg Knowler, analista de la firma estadounidense JOC basado en Hong Kong.

La expansión de Suez permitirá al canal seguir siendo una alternativa a largo plazo. En lo inmediato, luce más bien como una forma de avivar el orgullo nacional luego de cuatro años de agitación política y de impulsar la imagen de el-Sissi como el salvador de la nación. Los militares están dirigiendo las obras, que incluyen excavaciones para abrir un nuevo paso de 35 kilómetros (22 millas) paralelo al viejo canal que llegará al Mar Rojo, al tiempo que se amplían y se profundizan tramos ha existentes. Las autoridades afirman que el nuevo canal puede ser inaugurado en agosto.[287]

El proyecto del Canal de Nicaragua y su impacto con el Canal de Panamá

El Canal de Nicaragua, proyecto aprobado el 4 de julio del 2012 cuyas obras empezaron el pasado 22 de diciembre y tienen previsto acabar en 5 años, necesita una inversión de 50.000 millones de dólares, según los cálculos de la empresa responsable, la firma china HKND Group. Dicha cantidad es cuatro veces mayor que el Producto Interno Bruto (PIB) de Nicaragua, calculado en 12.000 millones de dólares.

La idea de construcción de una nueva alternativa al de Panamá (Radio Nederland Wereldonroep, 23 de julio, 2012) apunta a puertos para buques que actualmente no pueden utilizar la vía interoceánica de Panamá. Inclusive barcos que después de la ampliación no puedan utilizar el Canal de Panamá (superior a la de 250 mil toneladas).

El administrador del Canal de Panamá, Ing. Jorge Quijano ha manifestado que una competencia real puede ser el Canal de Suez más que la posible construcción de un canal por Nicaragua. Para prepararnos a una realidad que no se puede ocultar, el Canal de Panamá continuara realizando ampliaciones, entre ellas, la construcción de un cuarto juego de esclusas. El Canal de Panamá se encuentra en pleno proceso de expansión con la construcción de un tercer juego de esclusas que duplicara su capacidad de transporte de carga anual de 300 a 600 millones de toneladas y que debe estar listo en el primer trimestre del 2016.

Sobre el cuarto juego de esclusas, Quijano confirmó que se están realizando estudios y análisis sobre aspectos técnicos de construcción, estimados de costos y sobre la posible demanda del servicio a prestar para el mercado mundial. Estas evaluaciones dictarán "cuándo vamos a hacer las inversiones, dentro de diez años o un poquito más (...) hay que hacer el análisis para saber cuál es el momento propicio, estamos comenzando a estudiar", sostuvo Quijano. (EL ESPECTADOR, martes 21 de julio de 2015)

Sobre el particular hay interés de empresas chinas (China Harbour Engineering Company) en participar en la construcción del cuarto juego de esclusas. Para eso se han dado algunas reuniones con el Administrador del Canal de Panamá para ir explorando la participación en el diseño, construcción y financiamiento de un cuarto juego de esclusas

La construcción del Canal de Nicaragua, según las estimaciones de la ACP, conlleva excavar por cinco años "diez veces más de todo lo que se ha hecho en Panamá" durante 120 años. "Nosotros no vemos que el tiempo de cinco años sea un tiempo práctico y realizable", subrayó Quijano.

Además, sobre el presupuesto previsto de 40.000 millones de dólares, "en el mejor de los casos esto pudiera costar entre 65.000 y 70.000 millones de dólares", según el administrador panameño.

"Este nivel de inversión, para compartir el mercado del Canal de Panamá, no dan los números. No hay forma de que ese nivel de inversión dé un retorno para el inversionista. Al final, el que lo haga va a tener que subsidiarlo por el resto de su vida", manifestó el administrador de la ACP.

A pesar de estas valoraciones del Administrador del Canal hay que tomar en cuenta que no deja de ser un competidor que puede representar una merma del 30% de lo que transita hoy por la vía acuática panameña. Hay que agregar que el atraso de 15 meses tiene un impacto económico de aproximadamente US$1 millón diarios.

Seguridad del Canal de Panamá después de la salida de los Estados Unidos

Tras 35 años de negociaciones y 75 años de tensión, se logró un acuerdo para que los Estados Unidos transfirieran de forma ordenada y gradual lo que se constituyó en una quinta frontera: La Zona del Canal de Panamá y el Canal de Panamá. Hay dos Tratados: el Tratado Torrijos-Carter firmado el 7 de septiembre de 1977 que puso fin a todos los tratados anteriores y el Tratado de Neutralidad Permanente que permite el paso de naves de todas las banderas del mundo aun en conflictos.

Se especuló que la salida de las tropas norteamericanas iba a producir un gran vacío en la seguridad del Canal de Panamá. Los niveles de tropas variaron a través de los años. De 4,000 mil en 1921 hasta un máximo de 65,000 durante la segunda guerra mundial; de 10,000 entre 1975 y 1989 y después una disminución hasta aproximadamente 4,000 mil en 1999.

Aun cuando las tropas norteamericanas ya no se encuentran en territorio panameño, la Reserva DeConcini, incorporado a última hora en el Tratado de Neutralidad permanente, se convierte en una condición controversial que según afirmó el General Omar Torrijos, "nos arropa bajo el paraguas del pentágono". Para la mayoría, esta enmienda presentada por el Senador DeConcini, es la que de forma más descarada consagra la posibilidad intervencionista de Estados Unidos en Panamá. La enmienda concede a Estados Unidos el derecho a tomar cuantas medidas estime oportunas, incluida la de usar fuerzas militares, para mantener abierto el canal cuando este hecho se vea amenazado por cualquier tipo de alteración. En la enmienda se señala que este derecho no deberá ser entendido como una intervención estadounidense en los asuntos internos de Panamá.

En efecto, los propósitos de la Reserva DeConcini son los de reabrir el Canal y reanudar sus operaciones en los casos que fuere cerrado o su funcionamiento intervenido. Propósitos éstos otorgados independientemente a Panamá y a Estados Unidos, incluyendo el uso de la fuerza militar en toda la República de Panamá. Una espada de Damocles para los panameños cuya enmienda no fue aprobada por Panamá y no está presente en la versión firmada

del Tratado. Al no ser aprobada por Panamá esta reserva se convierte en un área gris. Esta reserva fue usada por el Presidente George Bush (padre) para justificar la invasión a Panamá, el 20 de diciembre de 1989.

Estados Unidos requiere que el Canal de Panamá sea seguro para garantizar su comercio marítimo e intereses económicos y estratégicos. El 12% del comercio de este país, pasa por el Canal de Panamá. El 65% de la carga que transita por el Canal de Panamá va a puertos estadounidense o viene de ellos. El Canal de Panamá es crítico para el bienestar económico de los Estados Unidos.

Observando esto y siendo los Estados Unidos un blanco para grupos extremistas del mundo, el Canal de Panamá queda expuesto a un ataque, que con el solo hecho de ser cerrado temporalmente, tendría efectos devastadores a la economía estadounidense. El 11 de septiembre del 2001 es un claro ejemplo del impacto.

Y no solo el impacto es del orden económico sino también en el orden militar. Anthony Rainone, un analista de inteligencia de Información del Departamento del Ejército, señalo que el Canal es crucial para el planeamiento de la defensa de estadounidense. Parte de ese esquema lo vemos en los ejercicios multinacional "PANAMAX" cuyo objetivo es proteger al Canal de Panamá contra cualquier amenaza a su operación. Se inició en el 2003 con tres países (Estados Unidos, Chile y Panamá) y hoy se ha ampliado a más de 16 naciones de la región.

Según los especialistas de agencias de inteligencia de los Estados Unidos, las amenazas más potenciales contra el Canal de Panamá son: 1. El Terrorismo, 2. Inestabilidad social, 3. Violencia de pandillas, narcotráfico 4. Interferencia de otros gobiernos.

Aun cuando el funcionamiento del Canal de Panamá garantiza que la economía de los usuarios sea estable y por otro lado, su neutralidad, es necesario disponer de un sistema de protección. Panamá por Constitución no tiene ejército, sin embargo dispone de una Fuerza Pública para protegerlo, todo en función de los Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad aprobados en el 2000 donde la seguridad del canal, es un imperativo.

CONCLUSIONES

La reversión del Canal de Panamá a manos panameñas; su manejo eficiente desde el punto de vista administrativo y operacional, ha echado por tierra toda controversias o dudas sobre la capacidad del Estado Panameño en su manejo, superando las expectativas esperadas. El emprendimiento de ampliarlo, lo cual es inevitable por la mayor demanda del comercio marítimo, en un mundo globalizado, asegurará su importancia para todos los países que requieren esta vía acuática para el movimiento de sus cargas. Por eso su redimensionamiento.

La neutralidad del Canal y la ausencia de una fuerza militar de los Estados Unidos en territorio panameño, la blinda un poco frente a las amenazas que gravitan en nuestro entorno, sin embargo es necesario mantenerlo protegido. Panamá no tiene ejercito por lo tanto la ausencia de un poder militar no se corresponde con otros países que si disponen de fuerzas armadas, pero su mejor defensa es su capacidad de permanecer abierto los 365 días del año, 24 horas al día, lo que obliga a que los Estados necesiten de su operación para garantizar que sus respectivas economías se mantengan sanas y fuertes en un mundo donde existe un solo mercado.

Bibliografía

Hernández Ramírez E. La entrega del Canal de Panamá, nuevos desafíos para los panameños: El Financiero; Mayo 2, México, 1999.

McCullough D. Un camino entre dos mares: La creación del Canal de Panamá. Madrid: Ed Plaza; 2004.

Chomsky N. Hegemonía o Supervivencia. El dominio mundial de Estados Unidos. Bogotá: Ed. Norma; 2004.

González J. Colombia, una mirada desde la óptica geopolítica. Colombia, Ed. Gobernación Departamental de Antioquia; 2007.

Mann E Ann, Rangel F. El Canal de Panamá. Ed Firefly; 2009.

Sabonge R. Ampliación del Canal de Panamá: Impacto en el Comercio Internacional, Montevideo, Uruguay; 28 de noviembre 2013.

Kimberly D, Watts, Michelle A. Seguridad del Canal de Panamá: Una década después de la salida de los Estados Unidos; 2010.

Morris Ch. The Panama Canal: 75 years of security history (El Canal de Panamá: 75 años de historia de seguridad)", Security Management; Nov 9 1989.

Cigarruista R. Entrevista con los autores, Ciudad de Panamá, Panamá; 7 de julio de 2009.

Jordis R Morales. Inteligencia competitiva y marca País, Periódico Opinión; 6 de enero 2014.

William J. Panama, Odyssey. Austin: University of Texas; 1984.

Clark Kent E. Objetivos blandos del Terrorismo. The Washington Post; 7 de mayo 2006.

Ochoa M. El Canal de Suez. www.Suez-canal.com

CEPAL. Los 100 años del Canal de Panamá: antecedentes, desarrollo, potencial futuro. Edición No 334; 2014.

CEPAL/ Naciones Unidas. Impacto de la ampliación del Canal de Panamá. El desafío para la gestión de la capacidad en los puertos de América Latina y el Caribe. Septiembre; 2007.

Autoridad del Canal de Panamá. Impacto económico del Canal de Panamá y el proyecto de ampliación en Panamá. Resumen ejecutivo; 2006.

Dialogo. Revista Militar Digital. Foro de las Américas; 8 de agosto 2008.

Interdefensa. Foro de Debate e Historia Militar. Las Malvinas son Argentinas; 16 de agosto 2011.

www.\CANALPANAMA\Internet\reversion.html

Delgado D. Centenario del Canal de Panamá y Neutralidad. Opinión @ laestrella.com.pa 2014 septiembre 12.

http://www.monografias.com/trabajos94/canal-panama-conflictos-e-historia-reciente/canal-panama-conflictos-e-historia-reciente.shtml#ixzz3fmAJY8cM

http://www.pancanal.com/esp/ctransition/treaty/torrijoscarter.html

www.americaeconomia.com › Negocios & Industrias › Infraestructura 22 enero 2015

Foro. El Canal de Panamá v.s. Canal de Nicaragua. Universidad Tecnológica de Panamá. 25 de febrero 2015

La Nación Economía. Nicaragua revive competencia con Panamá por Canal. 12 de agosto de 2014.

Nathan Associates Inc. Programa de dimensión del Impacto del Canal de Panamá sobre la Economía del País. Informe Final entregable No 8. 2101 Wilson Boulevard, Suite 1200, Arlington, VA 22201, USA. 3 de abril 2012.

La Voz del Sandinismo. Gran Canal Interoceánico de Nicaragua. 2015

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las de su país o sus agencias.

Perspectivas de cooperación regional en materia de inteligencia estratégica

Cooperación en Inteligencia Estratégica de Defensa en el CDS de UNASUR: Posibilidades, Limitaciones y Desafíos

Carlos Maldonado Prieto y Carolina Sancho Hirane

INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objetivo explorar la posibilidad de cooperación en inteligencia estratégica de defensa que puede desarrollarse en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y para estos efectos son identificadas sus posibilidades, limitaciones y desafíos actualmente observadas para concretarlo. Este trabajo se estructura en tres partes: la primera, explica la noción de la inteligencia estratégica de defensa; la segunda, relaciona cooperación de ésta en el CDS y explora sus posibilidades; la tercera, aborda las limitaciones y desafíos para concretarla.

En síntesis, este artículo plantea que es posible promover la cooperación en inteligencia estratégica de defensa en el CDS, debido a la existencia de amenazas de común interés (Tratado Constitutivo de UNASUR), como también, objetivos comunes en materia de defensa (Estatuto del CDS) donde el intercambio de datos, información e inteligencia resulta ser una condición necesaria, mas no suficiente, para su éxito.

En cuanto a la metodología, este artículo es de tipo descriptivo y la información considerada está basada principalmente en información bibliográfica de fuente primaria o secundaria, contenida en documentos oficiales, revistas especializadas y libros publicados recientemente sobre temas específicos.

1.- Aproximación conceptual: La inteligencia estratégica de defensa

Se asume como premisas a explicar y contextualizar que la función inteligencia es una actividad propia de organizaciones complejas, pudiendo observarse actualmente su aplicación tanto en el sector privado como público, constatándose en este último una tendencia creciente a su ampliación en diferentes ámbitos de actividad del Estado. Uno de ellos es la inteligencia de la defensa, que se distingue de la inteligencia militar pero se nutre de ella aunque no en forma exclusiva.

Asimismo, en el marco de la actividad del Estado existen diferentes niveles en la conducción cuya principal distinción se encuentra en el horizonte de tiempo y los actores involucrados en las decisiones adoptadas. Desde esta perspectiva, en términos generales es posible identificar el nivel estratégico, operacional y táctico. La noción de inteligencia de la defensa se ubica en el nivel estratégico, por este motivo la denominaremos inteligencia estratégica de defensa.

1.2.- Función Inteligencia: Actividad propia de organizaciones complejas

La inteligencia, actividad tradicionalmente relacionada con la búsqueda de datos e información proveniente de fuentes abiertas, cerradas o mixtas,[288] que mediante un proceso ("ciclo de inteligencia") se convierte en un conocimiento nuevo el cual al ser entregado en forma oportuna, precisa y confiable, permite asesorar en el proceso decisional de las máximas autoridades institucionales con la finalidad de alertar sobre eventuales peligros o situaciones ventajosas respecto de las que es necesario tomar decisiones para evitar su ocurrencia o promoverlas de acuerdo a los intereses de la institución.

Tiene su foco principalmente en la prevención de riesgos y amenazas que pueden afectar la existencia de una organización. Se orienta fundamentalmente a la comprensión del conflicto relacionado con la supervivencia de una institución y de esta manera reducir la incertidumbre que ello genera.[289] Cabe destacar que no se trata de cualquier conflicto sino de aquellos que pueden afectar la subsistencia de los factores constitutivos de una organización, que por ejemplo, en el caso del Estado corresponde a la vida de las personas, la estabilidad instituciones democráticas y la integridad territorial.[290] Junto a lo indicado, una visión contemporánea de la inteligencia contempla también entre sus temas las oportunidades, es decir, la identificación de éstas con relación a los intereses y objetivos de la organización.[291]

Actualmente, existe consenso en que la función inteligencia es una actividad propia de

organizaciones complejas por el costo que implica su desarrollo como también por los requerimientos a los cuales debe responder. Entre ellos es posible mencionar la comprensión del entorno en el cual se desenvuelve una organización para identificar situaciones o eventos que pueden convertirse en serios incidentes que afecten o impidan su normal funcionamiento como, por ejemplo, la suspensión de las comunicaciones electrónicas debido a una falla causada deliberadamente por alguien externo a los servidores institucionales, es decir, un ciberataque a las infraestructura crítica de la información.[292]

1.3.- Función Inteligencia: Relación entre ámbitos, niveles y contexto

En sentido amplio es posible afirmar que la función inteligencia es siempre la misma. No obstante, en términos específicos puede presentar variaciones de acuerdo al ámbito y nivel de aplicación como también al contexto político en el que opera.[293] En efecto, el ámbito de aplicación de la función inteligencia puede ser, por ejemplo: gubernamental, militar, policial, diplomático, económico, tecnológico, y ello condicionará el modo en que se desarrolla. Asimismo, la función inteligencia sirve a los diferentes niveles de la conducción: estratégico, operacional (en muchos casos) y táctico. Sin embargo, se trata de la misma función que ejecutada con objetivos y horizontes de tiempo más amplios (inteligencia estratégica) o más acotados (inteligencia táctica), está al servicio de distintos niveles del mando, asesorando en las decisiones a tomar. La proyección de tiempo de cada de cada nivel condiciona las características que presenta. De esta manera, se constata que la inteligencia en el nivel táctico, se orienta al corto plazo y es fundamentalmente descriptiva; la inteligencia operacional se enfoca en el mediano plazo y es principalmente estimativa; y la inteligencia estratégica se centra en el largo plazo y es esencialmente predictiva.[294] En síntesis, es posible afirmar que ámbito y nivel de aplicación de inteligencia son nociones complementarias, tal como indica en el cuadro Nº 1 *(página 316)*.

En cuanto al contexto político en el cual opera, es posible identificar sistemas políticos totalitarios, autoritarios y democráticos. Mientras que en los primeros la función inteligencia se orienta a la represión política y la protección del gobernante de turno, en el último se observa en plenitud un servicio de inteligencia encargado de la seguridad del país,[295] es decir, sus habitantes, instituciones e integridad territorial[296] y sus actividades se enmarcan en un Estado de Derecho.

El fenómeno de la globalización, desde la perspectiva de la función inteligencia constituye el actual ambiente bajo el cual se desarrolla y ha generado como consecuencia una creciente ampliación de su ámbito de aplicación tanto en el sector privado como público, lo que ha significado una mayor especialización de la función, resultado de la gran

Cuadro I **"Relación entre ámbito y nivel de la función inteligencia"**

Función inteligencia ámbito / Función inteligencia nivel	Gubernamental	Militar	Policial	Características del nivel
Estratégico				Largo plazo. Predictivo.
Operacional				Mediano plazo. Estimativo.
Táctico				Corto plazo. Descriptivo.
Explicación del ámbito	Realizada por funcionarios civiles para las más altas autoridades del país en temas de interés estratégico para el Estado	Realizada por las FFAA, orientado a las amenazas de seguridad externas del país	Realizada por las policías, orientado a las amenazas de seguridad internas del país, particularmente crimen organizado	

Fuente: Maldonado y Sancho, 2015.

cantidad de información disponible que es necesario sistematizar y analizar en ámbitos específicos de la gestión en organizaciones, los cuales impactan estratégicamente en los objetivos institucionales.

De esta manera, tal como se observa en el esquema Nº 1, mientras el ambiente nacional explicita el contexto político en el cual opera la función inteligencia y para efectos de este artículo se refiere siempre a sistemas políticos democráticos, el ambiente internacional corresponde a la globalización entendida como "un proceso (o una serie de procesos) que engloba una transformación en la organización espacial de las relaciones y transacciones sociales, evaluada en función de su alcance, intensidad, velocidad y repercusión, y que genera flujos y redes de poder transcontinentales o interregionales de actividad, interacción y ejercicio del poder".[297] Ésta ha sido posible debido a la revolución en las tecnologías

Esquema I **"Ambiente en el que se realiza la función estatal de inteligencia"**

Fuente: Sancho y Maldonado, 2015

de la información y las comunicaciones, lo cual ha llevado a plantear la existencia de un nuevo paradigma en la historia del hombre, la denominada "era informacional".[298]

Para la función de inteligencia este contexto internacional ha incidido en la aparición de nuevos ámbitos de aplicación que se adiciona a la tradicional inteligencia policial, militar y gubernamental. Ejemplo de lo indicado se encuentra en: Servicio de Aduanas (inteligencia aduanera); Ministerio de Hacienda (inteligencia económico / financiera); cárceles (inteligencia penitenciaria); Ministerio de Relaciones Exteriores (inteligencia en asuntos exteriores), Ministerio de Seguridad Pública (inteligencia criminal). Varias de éstas son desarrolladas en los países de UNASUR.[299]

1.4.- Inteligencia Estratégica de Defensa

La denominada inteligencia estratégica de defensa corresponde al desarrollo de la función estatal de inteligencia desde el Ministerio de Defensa y se diferencia de la inteligencia militar, pues esta última es propia de las instituciones de las Fuerzas Armadas, las cuales individualmente o en forma conjunta aportan insumos relevantes para la producción de inteligencia de la defensa en el nivel estratégico. En ningún caso son los únicos.

Se trata de una instancia donde se reciben datos, información e inteligencia proveniente de diferentes fuentes, los cuales son sistematizados y analizados para los consumidores finales, es decir, las máximas autoridades del Ministerio de Defensa. La inteligencia estratégica de defensa a nivel nacional ve las amenazas y riesgos en sentido amplio e integrado, identificando el rol de la defensa en ello y el de otras instituciones de las cuales se requiere su colaboración. En ella participan funcionarios civiles y militares de diversas profesiones y especialidades res-

pectivamente, los cuales tienen, al menos en teoría, la cualidad de ser interlocutores válidos ente ellos para abordar los temas de inteligencia de la defensa.

El planteamiento de esta entidad se basa en el modelo de la Oficina de Inteligencia e Investigación (INR) de EE.UU., que puede ser extrapolado al ámbito de la defensa de los países suramericanos. En efecto, se considera como ejemplo, esta oficina *sui generis*, ya que por su carácter y sus métodos de trabajo prescinde del "espionaje" y le otorga un valor superior a la experiencia y al *expertise* de sus analistas por sobre las operaciones. Esto queda reflejado en la calidad de los mismos, es decir, su formación académica, su experiencia de vida y de trabajo, su manejo de idiomas, sus contactos personales, etc., elementos que son alabados tanto dentro como fuera de la comunidad de inteligencia. Asimismo, las fuentes del INR son diversas y de calidad. Éstas son las embajadas, las redes de colaboradores y académicos contratados y la cooperación de la propia comunidad de inteligencia.[300]

La inteligencia estratégica de defensa tiene dos dimensiones y puede ilustrarse con las dos caras de una misma moneda. En efecto, una de las caras es la dimensión nacional, es decir, de una entidad que se vincula con el Ministerio de Defensa y cumple las funciones de integración de información de inteligencia proveniente del sector militar y de difusión hacia las máximas autoridades ministeriales, junto con identificar los riesgos y amenazas a la seguridad desde la perspectiva de la defensa y a partir de ellas proponer las prioridades de inteligencia del sector. En efecto, se trata de una instancia que sirve de enlace entre el sector militar y las autoridades superiores del ministerio, pero también, con capacidad para liderar en la producción de inteligencia estratégica para las más altas autoridades políticas del sector defensa. La otra dimensión es la internacional, en ella la inteligencia estratégica de defensa es parte de la cooperación en temas específicos como también en instancias de intercambio de información con instituciones homólogas o afines de otros países. Ejemplo de esto puede encontrarse en la promoción y protección de los bienes públicos globales,[301] junto a la construcción conjunta de escenarios que permitan identificar riesgos, amenazas u oportunidades de común interés que es deseable evitar o promover respectivamente, entre otras materias.

Particular utilidad tiene para los países de América Latina y el Caribe la formulación compartida de escenarios futuros, especialmente en materias de interés estratégico, como por ejemplo: los recursos naturales; recursos energéticos; la postura como zona geográfica específica en organismos multilaterales y; la formulación de protocolos y estrategias para enfrentar amenazas y riesgos comunes a la seguridad. Es una tarea pendiente en una zona geográfica donde se constatan las dificultades para avanzar en procesos de integración debido a que ésta "requiere de una visión estratégica de mediano y largo plazo compartida de los países, de la cual hoy se carece. Se necesita de una visión objetiva acerca de la fragilidad y debilidades del proceso, y de la voluntad para llevarlo adelante"[301] [302]

Ello en parte puede explicarse porque al tratarse de "un espacio geográfico e histórico

común, es inevitable que se represente a la región como un todo; sin embargo, probablemente es la época más heterogénea de la expresión política de estos países desde su etapa republicana. Efectivamente, en América Latina coexisten diversos modelos de desarrollo, distintos tipos de régimen político y múltiples, incluso distinto –y radicalmente diferentes- opciones ideológicas que informan a varios de sus gobiernos",[303] siendo urgente establecer consensos mínimos para avanzar en proyectos de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, como es el caso de UNASUR, especialmente en las materias relacionadas con la seguridad y defensa, pues ellas constituyen una condición necesaria mas no suficiente para avanzar en materias relacionadas con el desarrollo y el bienestar de los pueblos.

En efecto, UNASUR ofrece una oportunidad para que por medio de la inteligencia estratégica de defensa se realice cooperación en el marco del CDS y a través de este trabajo colaborativo en materias de común interés sea superada la dicotomía detectada, referida a proyectos de integración que presentan dificultades de evolución por diferencias importantes entre sus integrantes.

2.- Cooperación en UNASUR y CDS: Oportunidad para la inteligencia estratégica de defensa

2.1.- Aproximación a la cooperación en inteligencia

La cooperación en temas de inteligencia desde una perspectiva nacional se justifica porque ningún país es capaz de obtener toda la información que necesita.[304] Bajo un enfoque internacional se explica porque los más importantes riesgos y amenazas a la seguridad de los países tiene un componente transnacional, haciendo imposible que cualquier país por sí solo pueda eliminarla o neutralizarla. En efecto, si observamos a las amenazas a la seguridad de los países establecidas en el artículo Nº 3 letra q) del Tratado Constitutivo de UNASUR, se constata que la mayor cantidad de ellas poseen la cualidad de transnacional. En esta perspectiva, es posible detectar que aun cuando existan rivalidades entre países por temas específicos, simultáneamente existe necesidad de cooperar pues hay materias en las cuales éstos son aliados. Ejemplo de ello puede observarse en casos de que ambos países, por un lado, reclamen como propia una zona geográfica y se encuentre pendiente la solución de esta diferencia y, por otro lado, sea necesario resguardar el espacio aéreo de esa zona para evitar vuelos clandestinos destinado al tráfico de sustancias prohibidas o el espacio marítimo debido al paso de una embarcación que contenga sustancias de alta peligrosidad cuyo derrame pueda causar daños ecológicos irreparables. Situaciones como éstas permiten afirmar que actualmente, es necesario considerar que la mayor parte de

los Estados son aliados y rivales a la vez,[305] [306] y ello no puede ser un impedimento para avanzar en un proyecto de integración, como es el caso de UNASUR.

2.2.- Posibilidades

La cooperación en inteligencia a nivel internacional en instancias multilaterales, requiere ir más allá de la clásica dicotomía entre realismo e idealismo en las relaciones internacionales. En efecto, mientras la perspectiva realista pone en cuestionamiento la posibilidad de cooperar en materia de inteligencia en el marco de UNASUR, particularmente en el CDS, argumentando que los intereses contrapuestos de los países lo impiden, la escuela idealista no reconoce las implicancias de las diferencias de percepciones e intereses detectados en los países. Por este motivo, en el marco de procesos de integración cobra más fuerza un enfoque constructivista[307] para centrar los esfuerzos de los países e identificar sus oportunidades y limitaciones para el logro de objetivos comunes, haciendo particular énfasis en la elaboración compartida de una visión común del futuro esperado y del esfuerzo que los diferentes actores colocarán en su logro.

En esta línea pueden considerarse algunos objetivos de UNASUR. Uno de ellos, señalado en su Tratado Constitutivo, se refiere a "La consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana" (artículo 3, letra i). Éste se refuerza en el Estatuto del CDS al indicar que entre sus objetivos generales se encuentra la construcción de "una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe" (artículo 4, letra b).

Un factor clave tanto en la aplicación de un enfoque constructivista como en la cooperación en inteligencia es la voluntad de los Estados expresada a través de sus representantes en las diferentes instancias de encuentro. Ella resulta esencial para impulsar los primeros pasos en el camino de la cooperación en inteligencia y corresponden al conocimiento entre los actores e instituciones involucradas y si esto se efectúa exitosamente se producirá la confianza en ellos, valor clave para generar un fluido intercambio de información en materias de común interés.

Asimismo, la cooperación en el marco de organismos multilaterales internacionales en proceso de integración, tiene diferentes etapas. De esta manera, por un lado, la cooperación es resultado de procesos previos que permiten llegar a este tipo de relación. Por otro lado, la cooperación contempla una serie de actividades y acciones que varían en intensidad y son reflejo del nivel de integración entre organismos diferentes. En este sentido, el

nivel más básico corresponde a la identificación de instituciones y personas homólogas en los diferentes países, como también, la organización de encuentros que permitan abordar temas de común interés, el establecimiento de conceptos compartidos que inicialmente presentan diversas interpretaciones por parte de instituciones o países. Ejemplo de ello puede observarse en conceptos como: seguridad, defensa, riesgos, amenazas y vulnerabilidades, entre otros. En un nivel más avanzado, el intercambio de información debiera permitir entre los involucrados un nivel de acceso equivalente y disponibilidad.[308]

Los primeros pasos en materia de cooperación en inteligencia estratégica de defensa en el continente suramericano han sido dados. En efecto, aunque UNASUR –creada en 2008- y el CDS -creado en 2009, luego que un grupo de trabajo liderado por Chile elaboró su estatuto durante el año 2008-, tienen una corta existencia, es posible constatar importantes avances en la materia, donde cabe destacar el aporte de Argentina que planteó por primera vez realizar un seminario sobre inteligencia estratégica militar, es decir, desde los Ministerios de Defensa. La propuesta fue hecha en la XI reunión de la Instancia Ejecutiva del CDS que reúne a los viceministros, que se efectuó en diciembre de 2014 en Montevideo, Uruguay. Fue aceptada por unanimidad y forma parte del Plan de Acción 2015 del CDS. Se llevará a efecto hacia finales del mes de septiembre en en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

La voluntad de los países manifestada por sus representantes oficiales, es condición necesaria más no suficiente para progresar en el camino de la cooperación en inteligencia. Existen otros factores clave: la existencia de amenazas comunes, una capacidad de inteligencia homogénea y la existencia de prácticas de intercambio de información e inteligencia en el marco de organismos internacionales multilaterales, los cuales revisaremos si están presentes en UNASUR, posibilitando de este modo identificar las posibilidades de cooperación en este organismo multilateral y particularmente en el CDS.

La existencia de amenazas compartidas a la seguridad de los países es un factor determinante para posibilitar la cooperación en inteligencia. En el caso de la Unión Europea (UE), donde se encuentra el proceso de integración multilateral más avanzado del mundo fue fundamental para los países de la UE el reconocimiento progresivo "que los riesgos y amenazas ya no son diferentes para cada país sino que son transnacionales, y que los riesgos compartidos solo pueden enfrentarse con soluciones comunes".[309] Ello ha facilitado avanzar en el camino de la cooperación en un contexto de integración, constatándose actualmente prácticas de cooperación en inteligencia a nivel: macro (acuerdos internacionales); meso (prácticas operacionales y procesos) y; micro (investigaciones individuales).[310]

En el caso de UNASUR es posible observar el inicio de un camino similar, dejando como interrogante hasta donde se puede avanzar en este sentido. En efecto, su Tratado

Constitutivo explícitamente reconoce la existencia de amenazas a la seguridad, al señalar en el artículo 3, letra q) "La coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado".

Respecto a la capacidad de inteligencia de los países de UNASUR, se observan la existencia de entidades de inteligencia homólogas entre los países.[311] [312] El cuadro Nº 2 fue elaborado de acuerdo a las leyes de inteligencia de los países y considera a los organismos que forman parte de un sistema o comunidad de inteligencia de acuerdo a la ley que regula su función.

En cuanto a las experiencias de cooperación, la mayor parte de los países de UNSAUR participan en instancias internacionales multilaterales de cooperación en inteligencia[313] [314] tales como: Foro Iberoamericano de Directores de Servicios de Inteligencia; Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLASIP) e INTERPOL; Red Sudamericana de Comunicaciones Protegidas (SURNET); Grupo de Acción Financiera Latinoamericana (GAFILAT) y; la Oficina Regional de Enlace de Inteligencia (RILO) de Aduana.

En síntesis, los países que forman parte de UNASUR cumplen con tres factores clave que permiten la cooperación en inteligencia: explicitación de amenazas y riesgos a la seguridad compartidos; similar capacidad de inteligencia, reflejado en la existencia de entidades homólogas en los diferentes países; y experiencia e intercambio de información al participar en diferentes instancias de cooperación en inteligencia.

No obstante, resulta curioso observar que ninguna de ellas se efectúa en el marco de UNASUR. Debido a que no se detecta ningún impedimento estructural para su ocurrencia, una posible explicación sea la juventud de UNASUR. Asimismo, se constata una emergente voluntad política para desarrollar esta línea de acción cuando se proponen encuentros en materia de inteligencia vinculada al sector defensa, tal como se indicó anteriormente.

En este sentido, para impulsar la cooperación en inteligencia estratégica en el marco del CDS, es factible desarrollar cursos comunes donde sea abordada la función inteligencia, lo cual puede efectuarse por medio de programas académicos de formación para civiles en defensa, como también, en los cursos avanzados de política de defensa, que actualmente imparten Argentina y Brasil en el CDS. Asimismo, en estos programas aca-

Cuadro II **Miembros de la Comunidad o Sistema de Inteligencia de países de UNASUR**

Tipo de Inteligencia / País	Agencia Nacional	Inteligencia Militar	Inteligencia Policial	Cancillería	Inteligencia Financiera
Argentina	x	x	x		
Bolivia		x	x		
Brasil	x	x	x	x	x
Chile	x	x	x		
Colombia	x	x	x		x
Ecuador	x	x	x		
Guyana		x	x		
Paraguay	x	x	x		x
Perú	x	x	x	x	
Surinam		x	x		
Uruguay		x	x	x	x
Venezuela	x	x	x		

Fuente: Maldonado y Sancho, 2015

démicos, como en los que vendrán en el marco de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) se pueden incorporar tanto el tema de las actividades de inteligencia, como parte de los estudios de seguridad, y también la asignatura de inteligencia que permita conocer el modo en que funciona en cada uno de los países de UNASUR.

Junto a lo indicado, es posible enseñar técnicas comunes de análisis para identificar y prospectar temas de común interés, que en el marco de CDS debiera estar asociado a amenazas externas comunes. En este sentido, cabe destacar que la incorporación del tema de inteligencia como materia de estudio y en cursos de capacitación, se conversó en la reunión de Colombia en el 2012, en el encuentro de Ministros de Defensa de UNA-

SUR. Ello se justifica, en cuanto es necesario trabajar con herramientas compartidas para "desentrañar la complejidad de las relaciones entre Estados, conocer las capacidades e intenciones ocultas de múltiples actores, adaptarse a los cambios en un mundo en continuo flujo, y anticipar los resultados de realidades interdependientes. Todo ello además en un contexto donde la información, a pesar de su abundancia, puede ser insuficiente, ambigua o contradictoria, y mediante procesos cognitivos con limitaciones inherentes".[315]

Otra posibilidad para la cooperación en inteligencia estratégica de defensa, es conocer el modo en que es entendido y prospectado por medio de escenarios situaciones que ocurren fuera del espacio geográfico de Suramérica, pero que puede afectarla seriamente. Por ejemplo, las crisis económicas regionales, la desaceleración del crecimiento chino, una guerra entre Corea del Norte y Corea del Sur, un ciberataque a la infraestructura crítica de algún país suramericano o de un(os) país(es) fuera de esta zona geográfica con el cual hay una importante relación de intercambio de bienes y servicios, las implicancias de participar en una Operación de Paz o ayuda humanitaria internacional, entre otros.

Resulta necesario aclarar que inteligencia y prospectiva no son sinónimos y existen diversas perspectivas respecto a si en inteligencia deben hacerse estudios prospectivos. En ese sentido, se plantea que inteligencia ocupa herramientas de la disciplina prospectiva para efectuar algunos de sus análisis.

A nivel internacional, en el caso del CDS, el uso de la prospectiva constituye un aporte importante en la construcción de una visión compartida de la identidad suramericana en el ámbito de la defensa. Ello ayudaría a orientar el trabajo que hoy se lleva a cabo en sus diferentes ejes temáticos: políticas de defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de defensa y; formación y capacitación.

El cuadro Nº 3 *(página 321)* permite apreciar las posibilidades de cooperación en inteligencia estratégica de defensa en el CDS al cruzar los objetivos generales y específicos. Este cooperación en inteligencia estratégica de defensa se basa principalmente en: intercambio de información, análisis prospectivos, programas académicos que contemplen materias relacionadas con metodología prospectiva y aspectos básicos y avanzados en torno a la función estatal de inteligencia y su realidad en los países de UNASUR, en su condición de instituciones encargadas de prevenir los riesgos y amenazas a la seguridad y eventualmente detectar oportunidades que fortalezcan el posicionamiento del continente suramericano en la comunidad internacional.

Cuadro III **"Posibilidades de cooperación en inteligencia estratégica de defensa en el CDS"**

CDS OBJ GENERALES / CDS OBJ ESPECIFICOS	Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial	Construir una identida suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe	Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa
Avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa		Inteligencia estratégica de defensa	
Promover el intercambio de información y análisis sobre la situación regional e internacional, con el propósito de identificar los factores de riesgos y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial			Inteligencia estratégica de defensa
Contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa, dentro del marco del artículo 14° del Tratado Constitutivo de la Unasur		Inteligencia estratégica de defensa	Inteligencia estratégica de defensa
Avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de la defensa y promover el diálogo y la cooperación preferente con otros países de América Latina y el Caribe		Inteligencia estratégica de defensa	
Fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza y difundir las lecciones aprendidas			Inteligencia estratégica de defensa
Promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa.	Inteligencia estratégica de defensa		Inteligencia estratégica de defensa
Fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar, facilitar procesos de entrenamiento entre las Fuerzas Armadas y promover la cooperación académica de los centros de estudios de defensa		Inteligencia estratégica de defensa	
Compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias tales como desminado, prevención, mitigación y asistencia a las víctimas de los desastres naturales	Inteligencia estratégica de defensa		Inteligencia estratégica de defensa
Compartir experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas			Inteligencia estratégica de defensa
Intercambiar experiencias sobre los procesos de modernización de los Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas			Inteligencia estratégica de defensa
Promover la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la defensa			

Fuente: Maldonado y Sancho, 2015

3.- Inteligencia estratégica de defensa: Limitaciones y desafíos

3.1- Limitaciones

Las principales limitaciones para el desarrollo de la inteligencia estratégica de defensa están dadas por varios factores. El primero corresponde a una diversa comprensión de lo que significa inteligencia estratégica, tal como indica Bartolomé, debido a "esta situación de pluralidad y diversidad de enfoques, no todos los países sudamericanos llevan adelante tareas de inteligencia estratégica. Quienes efectivamente lo hacen, en tanto, no necesariamente lo efectúan con esa denominación y las instituciones encargadas de elaborar ese producto exhiben notorias diferencias entre sí",[316] afectando con ello el intercambio de información de inteligencia estratégica de defensa.

Un segundo factor, se vincula con la escasa cultura de inteligencia,[317] que denota un serio déficit en la comprensión de su significado por parte de la opinión pública y de las élites nacionales. En ocasiones, es producto de experiencias pasadas asociadas al rol de la inteligencia en sistemas autoritarios y el desconocimiento del rol y misión de la inteligencia en democracia. A esto se adicionan las prácticas de algunos gobiernos democráticos en la región tendientes a usar los servicios de inteligencia de acuerdo a sus intereses políticos partidistas.[318]

El tercer factor está relacionado con la institucionalización pendiente del producto de inteligencia en el proceso decisional de la autoridad política,[319] pues frecuentemente no es considerado por parte de la autoridad política. Ello genera la pérdida de credibilidad en su utilidad, lo explica la ausencia o inconsistencia en la voluntad política para promoverlo a nivel internacional en instancias multilaterales.

Un cuarto factor, se relaciona con la calidad de los profesionales que forman parte de los servicios de inteligencia y de la comunidad o sistema de inteligencia. En este sentido, hay pocas oportunidades de formación en el área, así como también en la profundización y capacitación en las herramientas que requieren para responder en forma eficiente y eficaz a los requerimientos de la autoridad.[320] Esto constituye una barrera para la entrega de aportes relevantes al momento de intercambiar información o hacer análisis conjuntos de temas en materia de defensa de común interés en el CDS.

Finalmente, un quinto factor se relaciona con la voluntad para cooperar en materia de inteligencia a nivel regional. Inconsistencias por parte de la autoridad política generan dudas respecto a su compromiso en la cooperación en inteligencia, lo cual inhibe a los funcionarios que participan en organismos multilaterales para potenciar el intercambio de información.[321]

3.2- Desafíos

Para enfrentar las limitaciones indicadas se identifican al menos dos desafíos para impulsar el fortalecimiento de una comunidad académica suramericana de inteligencia[322] y promover una política pública de inteligencia que contemple al menos las siguientes líneas de acción: promoción de una cultura de inteligencia; institucionalización de la función estatal de inteligencia; profesionalización de la actividad; cooperación internacional; y rendición de cuentas o *accountability.*[323] Para avanzar en este sentido, algunas tareas posibles de llevar adelante en el marco de la cooperación en inteligencia estratégica de defensa del CDS son:

1. Promover una comunidad académica de inteligencia suramericana: incrementando la publicación de estudios centrados en cuestiones regionales, organizando un congreso o simposio que reúna periódicamente a especialistas, académicos y alumnos, entre otras medidas dirigidas a cimentar una cultura de inteligencia estratégica regional.
2. Realizar un curso anual de inteligencia estratégica de defensa en la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), con participación de funcionarios civiles y militares del área de la inteligencia, pues ellos son los "encargados de realizar la función inteligencia, la cual por definición incluye asesorar a los funcionarios electos y a los más altos niveles encargados de la gestión pública, sobrellevan la responsabilidad de cultivar y lograr un entendimiento profundo en asuntos de corto y mediano plazo y de las oportunidades que le acompañan para una acción ejecutiva apropiada".[324] Por este motivo, es necesario que todos los países del CDS sean dotados de herramientas idóneas para el buen desarrollo de su trabajo.
3. Establecer un observatorio suramericano de inteligencia estratégica de defensa, organizado por los Ministerios de Defensa, destinado a producir análisis prospectivos en temas de importancia para el desarrollo futuro de la región. Este organismo debería colaborar estrechamente con el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) y con la ESUDE.
4. Los temas de análisis de común interés pueden ser al menos los siguientes: recursos naturales estratégicos, prevención de desastres naturales, cambio climático, ciberseguridad y ciberdefensa, industria de defensa y aeroespacial, desarrollo económico mundial y su impacto en la Defensa, cooperación sur-sur en defensa, operaciones de paz, elementos para la construcción de una identidad suramericana de defensa, entre otros tópicos.

5. Establecer lazos de cooperación en temas específicos con organismos de inteligencia estratégica de Defensa del resto del continente latinoamericano, incluido el Caribe, y de otras regiones del mundo.
6. Recopilar y sistematizar las legislaciones de inteligencia de los países del CDS, identificando similitudes y diferencias entre ellos, con la finalidad de identificar puntos de convergencia y divergencia entre los diferentes sistemas o comunidades de inteligencia.

CONCLUSIONES

La inteligencia estratégica de defensa corresponde al desarrollo de la función estatal inteligencia –encargada de prevenir riesgos y amenazas a la seguridad- que sirve al más alto nivel de la conducción, es decir las más importantes autoridades políticas (Presidente de la República, Ministros y Subsecretarios o Viceministros) del país, es de naturaleza predictiva, se orienta al largo plazo y se focaliza en temas cuya evolución pueden ser de alto impacto en el logro de los objetivos nacionales del país. Su ámbito de aplicación es el sector defensa y se efectúa en el Ministerio de Defensa.

La cooperación en inteligencia, actualmente es una necesidad para los países dadas sus limitaciones en la producción de inteligencia como también, por la existencia de amenazas transnacionales a la seguridad de los países. En el marco de UNASUR no hay impedimentos estructurales para efectuarlo, debido a que se constata la existencia de una explicitación de riesgos y amenazas comunes; instituciones de inteligencia homólogas en los países del subcontinente suramericano; y experiencia en la cooperación en inteligencia a nivel internacional multilateral en diferentes ámbitos (policial, militar, gubernamental, aduanero, económico/financiero). Sin embargo, esta cooperación no se efectúa en el marco de UNASUR aun cuando participan los países que forman parte de este organismo.

Ello justifica plantear la posibilidad de cooperar en inteligencia estratégica de defensa, si el objetivo es avanzar en la integración de los países del continente suramericano y dar cumplimiento a los objetivos planteados en el CDS. En este sentido, son diversos los temas en los cuales es posible cooperar, entre los que destacan: la construcción de una identidad suramericana de defensa, futuros escenarios en materia de cambio climático, disponibilidad de recursos energéticos en la región, prioridades en el desarrollo de tecnología de la defensa en la región, postura como bloque ante otras instancias multilaterales, ciberseguridad y ciberdefensa, entre otros.

Lo indicado puede efectuarse por medio de seminarios y conferencias en inteligencia estratégica de la defensa (o militar, según la denominación que cada país le otorgue a

la noción), talleres de análisis prospectivos y el desarrollo de programas académicos a nivel básico y avanzado que contemple tanto la asignatura (o materia) de inteligencia, como de técnicas prospectivas. Varias de las iniciativas indicadas han sido planteadas en reuniones del CDS y pueden ser realizadas con la participación del CEED y la ESUDE. Ello nos permite constatar que ya empieza a desarrollarse una emergente cooperación en inteligencia estratégica de defensa en el CDS, como también, que cuenta con la capacidad para profundizar en esta práctica al contar con entidades que pueden apoyar en esta tarea. Aunque es posible la cooperación en inteligencia en el marco de UNASUR y siendo particularmente necesaria en el CDS, existen situaciones que pueden limitar su desarrollo. Para que ello no ocurra hay desafíos a enfrentar, lo cual puede concretarse a partir de una serie de acciones o tareas entre las que destacan: realizar periódicamente seminarios o simposios de inteligencia estratégica de defensa; desarrollar un observatorio suramericano de inteligencia estratégica de defensa, organizado por los Ministerios de Defensa, destinado a producir análisis prospectivos en temas de importancia para el desarrollo futuro de la región; impartir cursos básicos y avanzados de inteligencia e incorporar esta asignatura en programas académicos de ESUDE y; efectuar análisis conjuntos en temas de común interés (por ejemplo en recursos naturales estratégicos, prevención de desastres naturales, cambio climático, ciberseguridad y ciberdefensa, industria de defensa y aeroespacial), entre otros.

Bibliografía

Alda S y Saint-Pierre H (coordinadores). Gobernabilidad y democracia. Chile: RIL / UNESP / IUGM; 2012.

Avendaño A. "El sistema de inteligencia del Estado de Chile, la producción de inteligencia estratégica y otros asuntos relacionados". Cuaderno de Trabajo Nº 13. Chile: ANEPE / CEE; 2012.

Bartolomé, M. "Strategic Intelligence Requirements for the Security of Latin America". En Swenson, R y Sancho Hirane, C (editors) Intelligence Management in the Americas. EE.UU.: National Intelligence University; 2015.

Bonilla, A. y Jaramillo, G. (editores) La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe. Costa Rica: FLACSO Secretaría General / CAF; 2014.

Castells, M. La Era de la Información. Volumen I. México: Sigloveitiuno; 1999.

Clark, R. Intelligence Analysis. Second edition. EE.UU.: CQ Press; 2007.

Clarke, R. y Knake, R. Guerra en la red. España: Ariel; 2011.

Comini, N. ¿De quién se defiende Sudamérica? Foreign Affairs Latinoamérica. 2013;13:(1).

Díaz Fernández, A. Modelos de servicios de inteligencia en Europa y Latinoamérica. En Martínez, R y Tulchin, J (editores). La seguridad desde las dos orillas. España: CIDOB; 2006.

Díaz Fernández, A. (coordinador), Revenga, M. y Jaime, O. Cooperación Europea en Inteligencia. España: Thomson Reuters / IUGM; 2009.

Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano [En Internet]. Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. Ecuador; 2010. Disponible en:http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=256%3Aestatutodelcentrodeestudiosestrategicosdedefensadelconsejodedefensasuramericano&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=es

Esteban, M. "Necesidad, funcionamiento y misión de un servicio de Inteligencia para la seguridad y defensa". Cuadernos de Estrategia N° 127. España: IEEE / Ministerio de Defensa de España; 2004.

Esteban, M. y Carvalho, A. "Adaptación y cambios organizacionales en los servicios de inteligencia". En González, J. (coordinador) Inteligencia. España: Tirant lo Blanch; 2012.

Gómez de la Torre, A. "Intereses académicos compartidos: hacia una comunidad Iberoamericana de Inteligencia". Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva, Nº 2, Junio - Noviembre 2007. España: Universidad Rey Juan Carlos (Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas democráticos) y Universidad Carlos III de Madrid (Instituto Juan Velásquez de Velasco de Investigación para la Seguridad y Defensa); 2007.

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

Held, D. McGrew, A. Goldblatt, D. Perraton, J. Transformaciones Globales. México: Oxford; 2002.

Herman, M. Intelligence power in peace and war. U.K.: Cambridge University Press; 2011.

Holzmann, G. "Presidential Decisionmaking Process and Intelligence— Exploring an Open Question". En Swenson, R. y Sancho Hirane, C. (editors) Intelligence Management in the Americas. EE.UU: National Intelligence University; 2015.

Jordán, J. "Análisis de inteligencia estratégica". En Jordán, J (coordinador) Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional. España: Plaza y Valdés; 2013.

Kaul, I. Grunberg, I. Stern, M. Bienes Públicos Mundiales. México: Oxford University Press; 2001.

Laqueur, W. The uses and limits of intelligence. EE.UU.: Transaction publishers; 1995.

Lowenthal, M. Intelligence. Third edition. EE.UU.: CQ Press; 2006.

Maldonado, C. "Dilemas Antiguos y nuevo en la inteligencia estratégica en Sudamérica". Security and Defense Studies Review, Volume 9, 2009.

Maldonado, C. "Inteligencia y Diplomacia: La Agencia de Inteligencia del Departamento de Estado". Perspectivas, Perry Center. Volumen 1, Marzo, 2014.

Paz, J. Inteligencia Estratégica en América Latina: Calidad y eficiencia en la gestión estatal. [En Internet]. Insyde ideas. México; 2014 Disponible en http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2014/07/Inteligencia_Estategica_en_AL-Jose_Gabriel_Paz.pdf

Ruiz, C. Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional España: Tecnos; 2002.

Ruz, MI. El Consejo de Defensa Suramericano a dos años de su instalación. En Mathieu, H. y Niño Guarnizo, C. (editores) Anuario de la seguridad regional en América Latina y el Caribe. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung. 2011.

Sancho Hirane, C. Seguridad preventiva y cooperación regional: modernización de los servicios de inteligencia y ¿hacia la construcción de una comunidad de inteligencia regional? [En Internet]. Paper presentado en la Conferencia Subregional Retos Transnacionales: aproximación a la defensa y seguridad, organizado por Centro de Estudios

Hemisféricos en Defensa (CHDS) Julio 2007; Perú. Disponible en www.ndu.edu/chds/SRC-peru07/SRC_PAPERS/TRACK 2/CAROLINA SANCHO.pdf

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

Sancho Hirane, C. "Cooperación en Inteligencia y UNASUR: Posibilidades y Limitaciones". Proyecto de investigación extramuro nº ext/12/2012. Chile: ANEPE; 2013.

Sancho Hirane, C. Intelligence Cooperation in the Framework of the Union of South American Nations (UNASUR): Possibilities and Limitations. En Swenson, R. y Sancho Hirane, C. (editors) Intelligence Management in the Americas. EE.UU.: National Intelligence University; 2015.

Swenson, R. y Sancho Hirane, C. (editors) Intelligence Management in the Americas. EE.UU.: National Intelligence University; 2015.

Swenson, R. Management of National Intelligence. En Swenson, R y Sancho Hirane, C. (editors) Intelligence Management in the Americas. EE.UU.: National Intelligence University; 2015.

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Brasilia, 23 de Mayo de 2008. Disponible en http://unasursg.org/PDFs/unasur/tratado-constitutivo/Tratado-constitutivo-de-la-UNASUR.pdf

Ugarte, JM. "El Consejo de Defensa Suramericano: Naturaleza, balance provisorio, perspectivas y desafíos". En Mathieu, H. y Niño, C. (Editores) Anuario de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Colombia: Friedich Ebert Stiftung; 2010.

Ugarte, JM. "Aportes y propuestas para la cooperación de Inteligencia". Revista Política y Estrategia. Nº 120, Julio – Diciembre 2012. Chile: ANEPE.

Velasco, F. y Arcos, R. Cultura de inteligencia. España: Plaza y Valdés; 2012.

Vera, R. Sistema de Inteligencia del Estado a luz del Derecho. Chile: Librotecnia; 2008.

Wendt, A. "La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder". Revista Académica de Relaciones Internacionales, Nº 1, Marzo 2005. España: GERI – UAM.

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las de los autores y no representan las de su país o sus agencias.

Reflexiones en torno al problema de generación de inteligencia estratégica en la integración regional

Jorge Jouroff

Existe un dicho que expresa que algunas veces es más importante saber plantear los problemas, que las respuestas mismas. Por ello, pretendemos contribuir, en este ensayo, a focalizar las cuestiones que entendemos más relevantes acerca de los problemas que nos plantea la generación de inteligencia estratégica en la integración regional, manteniendo un punto de vista conceptual.

Elegimos para ello desarrollar los siguientes puntos:

- La integración regional
- La inteligencia estratégica
- La problemática en América Latina, en particular en Cono Sur.

Pretendemos, además, aportar una mirada abarcativa y comprensiva del fenómeno, comprendiendo la doble y contradictoria relación de comparación con el proceso europeo y a la vez particularidad de nuestra región, que explica la situación actual.
Lo hacemos así porque, si bien los conceptos de inteligencia estratégica son parte (y nacen) de la cultura europea, y luego norteamericana, se desarrollan y extienden a medida que el mercado mundial (y el "desarrollo") integran cada vez mas regiones.

La Integración

La integración, nuevo nombre para viejos problemas. Dada la variedad de definiciones, entiendo necesario aproximarnos al concepto de integración ligándolo al de la expansión del mercado mundial, que comienza en Europa a partir de los siglos XV-XVI, con un hecho revolucionario en su época: la aparición de una forma de producción basada en el mercado, el capitalismo. Lo hacemos así por ser la fuerza motriz permanente, el telón de fondo del proceso, y para distinguirlo de las *formas políticas e institucionales* que adopta la incorporación al mercado mundial en diferentes etapas históricas. A diferencia de las demás formas de sociedad, en Europa, cuna de nuestra civilización, y tras un relativo tiempo de paz, comienza a desarrollarse la sociedad moderna. El aumento de la productividad del trabajo, producto de la aplicación de la ciencia y la técnica a la producción, así como la disociación entre el productor y los medios de producción, impulsa la expansión europea de los mercados.

La formación del sistema colonial primero y la incorporación paulatina de las regiones después, permitieron consolidar la arquitectura del moderno sistema económico-financiero a nivel mundial. Y queremos poner el acento en ese proceso, porque no es posible comprender la historia de los países aisladamente, *sino como parte de un proceso más largo, de conformación del moderno sistema de mercado mundial*. Las formas políticas que adopta ese proceso, con sus idas y venidas, no deben impedirnos ver ese hilo conductor.

Es Gran Bretaña quien conforma las bases del actual sistema mundial. Como notablemente señala John Lynn: a principios del siglo XIX, "los británicos contaban con el sistema de financiación de guerra más eficaz y más racional de Europa."

"A diferencia de Napoléon, que saqueó Europa, Gran Bretaña, en cambio, basaba su capacidad para producir el nervio de la guerra en sus instituciones gubernamentales y crediticias y en su comercio." Fue… "la riqueza de Gran Bretaña lo que le permitió subvencionar una coalición tras otra contra los franceses".[325]

La consolidación del aparato estatal y la expansión económica crean las bases para la expansión de las naciones. Así como guerra y comercio son dos aspectos materiales de dicho proceso, el impulso de la discusión de las ideas en estrategia, a partir del siglo XIX en adelante y de los temas de inteligencia, sobre todo al fin de la segunda guerra mundial, son su contracara en el terreno de las ideas y la cultura.

Nótese que la inteligencia comienza a ser desarrollada como tal justamente en Inglaterra, a principios del siglo XX, como una herramienta de poder y de gobierno vinculada estrechamente a la política interior primero y a la política exterior después.[326] Aunque parezca obvio, es bueno señalar que siempre aparece ligada a la consolidación y expansión del poder estatal y el aparato de gobierno.

Señalemos que la conformación del mercado mundial no es integración, pero es el marco que la condiciona. La integración supone no sólo la complementariedad en los niveles de producción, sino la voluntad política primero y la institucionalización después.
Los primeros organismos internacionales consolidan e *institucionalizan* ese proceso. En nuestro tiempo, interesa señalar el proceso de conformación de la Unión Europea, que comienza con el tratado complementario del hierro y el carbón, es decir, la producción, para luego continuar por los aspectos comerciales y financieros. Es un largo y complejo proceso, en el cual los europeos, frente a la necesidad de incrementar la productividad del trabajo y las escalas de producción, comienzan aunando esfuerzos para mantener la competitividad y desarrollar las tecnologías necesarias. Luego viene la institucionalización.
Con la llamada conquista, América Latina es dominada, no dominante. Luego de la época colonial, recién en la segunda mitad del siglo XIX, afianzadas las relaciones de propiedad, se comienza a afianzar primero y desarrollar luego el aparato del estado. América Latina comienza creando institucionalidad, pero no tiene la base material de Europa y es un error conceptual pensar que copiando las instituciones vamos a recrear el mismo proceso, porque nuestro proceso no es el europeo. Por ello, los desafíos a los que nos enfrentamos son distintos, como también lo es nuestra propia historia política, los problemas sociales y las formas de funcionamiento de la democracia que tenemos.
La integración es fundamentalmente un problema político, no económico.
Nuestra inteligencia estratégica debe comprender la dicha diferencia y, partiendo de la realidad (y de las realidades de los distintos países) plantearse dos problemas fundamentales:

- Caracterizar la situación actual utilizando parámetros de análisis comunes, pensando en las posibles alternativas y
- Como incidir en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos y los organismos regionales que integramos.

A esta altura, quizás sea hora de también reflexionar acerca de la propia inteligencia estratégica.

La inteligencia estratégica

La capacidad de pensar a nivel estratégico en inteligencia viene de la mano de la capacidad de pensar estratégicamente a nivel global. Siguiendo la lógica desarrollada por E. Luttwak,[327] en el nivel estratégico confluyen e interaccionan los otros niveles, hasta esa zona difusa entre la estrategia y la política (y la inteligencia, anotaríamos nosotros) donde se define la gran estrategia.[328]

Por ello nos gustaría hacer énfasis en una de las acepciones que Sherman Kent[329] daba a la inteligencia estratégica: la producción y gestión de conocimiento. Probablemente porque ya poseía la organización mínima requerida (digamos que bastante más que mínima) centró el análisis en la gestión del conocimiento; tanto así que la veía no sólo como gestora sino también *como generadora* de conocimiento.

Conocimiento imprescindible tanto para comprender el mundo como para relacionarse en él, por eso va asociada al gobierno y sirve a éste. Nótese que no a un gobierno en particular, sino como organismo de gobierno.

En ese sentido, es heredero de la visión europea y en particular británica, ya por la relación del conocimiento con un determinado proceso objetivo como por la importancia de las ideas en dicho proceso. En ese sentido, importa también señalar las discusiones en el seno de la inteligencia norteamericana a principios de los años 50, acerca de los objetivos de CIA: si ésta debía centrarse en el análisis y las debilidades del adversario, o si debía ser operativa, o para decirlo con palabras atribuidas a J. J. Angleton, "para hacer por atrás lo que el gobierno no quiere hacer por los mecanismos correspondientes".

Dicho sea de paso, esto implica también un tema muy importante: la legitimación de las actividades de inteligencia, con los controles parlamentarios correspondientes, que den garantías a todo el espectro político del uso legítimo de la misma.

La importancia del conocimiento se manifiesta en reconocer la objetividad del proceso, y en consecuencia, en la necesidad de dicho conocimiento para la acción política e institucional. Por esa razón le damos tanta importancia, antes que a los temas operativos.

La problemática en América Latina

Además, y siendo consecuentes con lo anterior, en lo que a nosotros respecta, a nivel de producción de inteligencia estratégica en América Latina habría que tener en cuenta los siguientes factores:

El primer punto es la propia producción de inteligencia, es decir, el análisis, la gestión del conocimiento. Por ello no pensamos en nivel operacional, sino que debemos pasar al estratégico, y por tratarse de la integración, es decir, de América latina inserta en un mundo global, necesariamente debemos pensar a nivel de problemas continentales, comunes a todos nosotros, que nos comprenden, *pero que no son la suma de los problemas individuales de cada país,* sino los problemas globales frente a un proceso que viene de tiempo. De la misma forma que varias tácticas no hacen una estrategia, la inteligencia estratégica piensa desde arriba, e integra los problemas de cada país en un destino común.

Hemos sabido crear institucionalidad en lo que respecta a la integración y a los temas de defensa, pero ello no quiere decir que de por sí esta institucionalidad resuelva los proble-

mas, porque el trasfondo implica una visión común de los desafíos y el futuro, una visión política, y en un mismo nivel de enfoque.
En una visión más abarcativa, entendemos que además, *y antes*, o por lo menos al mismo tiempo, de hablar de amenazas, deberíamos hablar de los desafíos que se nos plantean.
El segundo, comprender que la propia definición exige pensar en tiempos largos. En este nivel, no estamos para resolver problemas coyunturales o puntuales, sino para comprender las tendencias generales del sistema y los escollos que se nos presenten.
El tercero, central, que la generación de inteligencia estratégica no es cooperación entre los diversos organismos de los diversos países, sino que supone una similar *cultura de inteligencia* en los países con vistas a la gestión del conocimiento a nivel estratégico. En rigor, así como la inteligencia supone la reunión de información pero no se limita a ella, la inteligencia estratégica no sólo gestiona sino *genera* conocimiento.
Y es por ello que presenta dos aspectos relevantes: el enfoque común de los problemas y la metodología del análisis, así como la compresión política del uso de la inteligencia (de sus resultados) como herramienta para la toma de decisiones.
La legitimación viene dada por el propio sistema democrático, su utilización, por la consolidación de los organismos de gobierno y la decisión política de utilizar el conocimiento proporcionado para la toma de decisiones, que es decir apoyarse en la institucionalidad.
Más difícil es el tema de la generación de inteligencia: no sólo supone institucionalidad, sino también la masa crítica de analistas necesarios para su producción. El problema es que ello no puede decretarse, ni surgir por la mera voluntad, sino que surge cuando se crean las bases materiales e institucionales y se fomenta el ambiente necesario, la cultura necesaria para su desarrollo. Y aún así, hay que esperar que florezca.
La cultura de inteligencia necesita entonces de los dos aspectos: la masa crítica de pensadores capaces de elaborar y los políticos capaces de pensar en largo plazo y basar su acción en conocimiento y no en el llamado "talenteo", es decir, el instinto político o el interés del un grupo.
La cuarta lo decíamos también, la institucionalidad. Es necesario establecer los organismos legales correspondientes, respetados y aceptados por las partes. No necesariamente consensuados, pero sí con la máxima aceptación posible, con mecanismos comunes y claros, y con los mecanismos de control correspondientes.
Desde nuestro punto de vista, es necesario dejar sentado el carácter esencialmente analítico de la inteligencia así concebida: no pueden haber tentaciones operativas que, como en el pasado, fueron creadas y sirvieron sólo para la represión.[330]
Por ello, la cultura de la inteligencia, y la institucionalidad van de la mano con la consolidación de la democracia y no en su desmedro.
La sexta, y esencial, es la conducción del proceso. Preferimos hablar de conducción y no

de liderazgo: desde mediados del siglo pasado, surgieron en América Latina escuelas de pensamiento, estrechamente vinculadas a Europa primero y a Estados Unidos luego, que suponían la imposición de la voluntad de un estado, de su liderazgo. Sobre todo en Brasil, con teóricos como Golbery , Travassos y Meira Mattos, que luego se lanzaron a la conquista del estado.[331] También en Argentina y Chile hubieron escuelas de pensamiento ligadas a la geopolítica y la estrategia, en otros, fue un desarrollo más modesto. Todas tenían la lógica de la expansión y la imposición. Sin embargo, no lograron los resultados esperados.
En la época actual la voluntad política común debe expresarse también en *conducción legitimada*, no impuesta, pero aceptada. No se concibe un proceso de este tipo sin ella.
Implica, asimismo, un difícil y delicado equilibrio ente la voluntad y el realismo a la hora de apreciar y la audacia, junto con la prudencia, a la hora de actuar.
Sabemos además que esta construcción no se realiza aislada sino en interacción constante con el resto del mundo, y comprendemos la importancia y la necesidad de compartir el producto de inteligencia. Pero para compartir se necesita producir, nadie comparte con quien no tiene producción propia.
Hablábamos más arriba de un destino común, pero debemos tener en cuenta que ello sólo es cierto si somos capaces de construir ese destino común. Si hay algo que debería borrarse del diccionario de la historia, son las certezas y los destinos absolutos. Existen abundantes ejemplos de éxito en la historia, pero abundan más los de fracaso, cuando no se comprenden los procesos y se prescinde o no existe conducción. Además, porque el problema es comprenderlo de una forma común, con un interés común, que no porque exista es necesariamente reconocido.
Resumiendo, podríamos decir que así como la conformación del mercado mundial y la incorporación al mismo no tienen marcha atrás, la forma de la integración sí, si sabemos estar a la altura del momento histórico que vivimos. La inteligencia estratégica, *nuestra inteligencia estratégica*, debería servirnos para eso.

Bibliografía

I) Obras generales:

Luttwak, Edward: Para Bellum, la estrategia de la paz y de la guerra. Siglo XXI, 2005.

Parker, Geoffrey (ed.): Historia de la guerra, Akal, 2010.

Chaliand, Gérard: Guerras y civilizaciones, Paidós, 2005.

Keegan, John: Historia de la guerra, Turner Publicaciones, 2014.

Colom Piella, Guilem: Entre Ares y Atenea: el debate sobe la revolución en asuntos militares. Pub. Del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Madrid, 2008.

Wallerstein, Immanuel: El moderno sistema mundial, Siglo XXI, 1979. (dos volúmenes)

II) Obras específicas de inteligencia:

Kent, Sherman: Inteligencia estratégica. Editorial Plenamar.

Keegan, John: Inteligencia militar, Turner Publicaciones, 2012.

Thomas, Gordon; Al servicio de su Majestad (Historia del MI5 y MI6), Ediciones B, 2009.

Weiner, Tim: Legado de cenizas-Una historia de la CIA, debate, 2007.

Cuadernos de estrategia del MINDEF de España, IEEE, CNI:

Nº 130: El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y la defensa internacional.

Nº 127: Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional.

III) Obras dedicadas a América Latina:

Ugarte: Legislación de inteligencia en América Latina

Swenson, Russell: Profesionalismo de inteligencia en las Américas, Washington, 2003.

Swenson, Russell: Democratización de la función de inteligencia, Washington, 2009.

Swenson, Russell: Intelligence management in the Americas, Washington, 2015.

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las de su país o sus agencias.

Desafíos de la inteligencia estratégica frente a la situación geoestratégica e intereses geopolíticos de Nuestra América

Mario Ramos

"La geoestrategia es la gestión de los intereses geopolíticos"
"Para usar una terminología propia de la era más brutal de los antiguos imperios (…) [hay que] mantener a los tributarios obedientes (...) e impedir la unión de los bárbaros"

Zbigniew Brzezinski

FUNDADAS INQUIETUDES

Se entiende que un sistema de inteligencia no debe rehuir al análisis de la realidad presente, hacerlo lo convertiría en un organismo inútil. No debe tener dudas a la hora de diagnosticar la situación tal cual, a no ser que haya caído en un estado de enajenación o traición. Se espera que sirva al verdadero interés nacional, que no es más que ponerse al servicio de los fines de la Nación y sus mayorías. Sería contra natura caer en un estado de calma indolente, irreflexión o conducta evasiva. Se infiere que debe desarrollar capacidad para detectar lo más significativo y sensibilidad para apreciar los cambios en los objetos de observación. No debe tener temor a asumir definiciones cuando cuenta con fundamentos lúcidos.

La inteligencia estratégica debe apreciar los motivos que mueven a los actores, descifrando la tendencia o la conducta posible a ser adoptada.

El efecto del estudio de los hechos y las consecuentes abstracciones que derivan en conocimiento útil, permitirán una oportuna, adecuada y anticipada toma de decisiones a los decisores estratégicos para preservar los intereses de la comunidad nacional o regional.

Bertrand Russell solía decir que los seres humanos le temen más al pensamiento, que a ninguna otra cosa. Si careciéramos de la facultad intelectiva, nos sería imposible conocer, entender y explicar racionalmente la realidad, impidiendo experimentar la vida de manera consciente.

Sherman Kent, en su clásico libro 'Inteligencia Estratégica', pregunta, ¿Qué clase de inteligencia debe tener un estratega para trazar sus planes? Él plantea que no es contar con información, sino con *conocimiento útil* para la *supervivencia nacional*.

Partiendo de esa idea central, pregunto ¿Qué debe hacer Nuestra América para sobrevivir como región en el actual escenario geoestratégico? ¿Qué debe hacer para ser *sujeto* y no *objeto* del gran juego geoestratégico? La primera cualidad que se exige a los seres humanos no es la sumisión, sino la autonomía, que tome el destino en sus manos. Prometeo, el titán griego, cuando entregó el fuego a los humanos les permitió controlar su propia vida.

Respondiendo a las preguntas planteadas, parecería que es elemental afirmar que nuestra región tiene una base mínima de intereses comunes que proteger, que son en gran medida consecuencia de una geografía, historia y cultura compartida y una economía cada vez más interrelacionada.

El surgimiento en los últimos años de un nuevo regionalismo expresado en la creación de organismos como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), son prueba de que nuestra región se vio en la necesidad de contar con instrumentos que permitan desarrollar su propio interés regional.

Este nuevo proceso integrador en Nuestra América, es un hecho que merece destacarse por todo el significado que abarca, más si se toma en cuenta, que en nuestra región existen gobiernos de distinto signo político, lo cual no ha sido obstáculo para generar una voluntad política de construir un destino común, promover un agregado homogéneo de intereses. Percatarse, desear y comprender la integración como un valor que nos beneficia a todos.

Parafraseando a Kent, nuestra región ha adquirido determinado nivel de estatura estratégica, que le ha convertido en objeto del ataque de intereses hostiles, sobre todo dirigidos de manera especial, a gobiernos caracterizados como progresistas. Para seguir desarrollando esa estatura estratégica, Kent plantea que se tiene que conocer la 'situación objetiva'. ¿Cuál es la situación geoestratégica de Nuestra América en el tablero internacional?

Rasgos fundamentales del actual escenario geoestratégico

Fue en la primera mitad del siglo anterior que los EE.UU se convierten en la mayor potencia del mundo. Sin embargo, la historia no se detiene y el siglo XX nos enseñó que los balances productivos globales se alteraron en esa centuria más de prisa que nunca antes en

la historia de la humanidad, a tal punto que hoy en día, la participación del llamado 'Tercer Mundo' en el PNB mundial es significativo y se expande constantemente, generando cambios en los equilibrios mundiales.

Un 'Tercer Mundo' que surgió en los años cincuenta y sesenta del siglo XX del proceso de descolonización e intentos de poner fin al 'subdesarrollo', y que políticamente buscó diferenciarse de los bloques dominados por los EE.UU y la ex Unión Soviética a través del Movimiento de los No Alineados y otros procesos orientados hacia manejar la competencia entre el occidente capitalista y el ex bloque socialista, para mejorar las condiciones de negociación de ese abigarrado, contradictorio y múltiple 'Tercer Mundo', que actualmente, tal como se lo entendió en el siglo pasado, prácticamente ha dejado de existir.

Es indiscutible que hoy en día vivimos en un mundo fundamentalmente multipolar, esto es irrebatible desde el punto de vista económico; el avance espectacular de la República Popular China, la progresiva recuperación de la Federación Rusa, los avances de poderes regionales como Brasil, India y Sur África y la existencia de la Unión Europea y Japón explican el heterogéneo reparto del poder económico mundial. El planeta es hoy formidablemente complicado y diverso, ningún Estado o imperio, por más poderoso que sea, puede pretender alzarse con supremacía político-militar por mucho tiempo en la era de la aceleración y desarrollo tecnológico presente. En la actualidad, el mayor peligro nace de las ambiciones globales del gobierno de EE.UU, que se muestra incontrolable e irracional, especialmente después de los atentados del 11 de septiembre, lo que ha socavado los pilares de su hegemonía política e ideológica.

La actual crisis del capitalismo es también expresión del conflicto de intereses entre Estados y economías nacionales, planteado en un escenario de globalización económica extremadamente complejo: hoy el planeta es un lugar mucho más competitivo. Es una lucha contradictoria entre quienes aspiran a mantener sus privilegios hegemónicos e imponer reglas de juego para su exclusivo beneficio, y que a pesar de ello mantienen grandes diferencias entre si y quienes pugnan por independencia política que les permita mayor autonomía en la toma de decisiones a favor del 'buen vivir' de sus respectivas poblaciones.

Quienes se atrevieron a desafiar el orden internacional pos Guerra Fría, como es el caso de varios países latinoamericanos, no pueden mostrarse débiles y dejar de impulsar acciones efectivas de construcción de poder geopolítico y estratégico alternativo, lograr una mejor distribución geopolítica del poder con visiones contrahegemónicas aún en consolidación, por medio de un proceso de integración que se debe caracterizar por la constancia y cuestionamiento a las políticas de restauración neocolonial, aprovechando las actuales identidades políticas, y las permanentes compatibilidades geográficas, históricas y culturales. El actual período se destaca por la promoción de mecanismos de cooperación Sur-Sur y por el fomento de una geopolítica alterna a la geopolítica neoliberal.

Los perdedores en el juego del ajedrez mundial, serán obligados a una nueva transferencia de riqueza y poder al hegemón, en un contexto mucho menos favorable a la formulación de visiones y ejecución de proyectos libertarios.

Como es lógico, los EE.UU no quieren perder sin pelea su recientemente cuestionada influencia en América Latina, el *American way of life* ya no es el objetivo de muchos pueblos de Nuestra América y EE.UU dejó hace mucho tiempo de ser ejemplo de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos,[332] por ello, sus apuestas estratégicas son: a) impedir o al menos frenar la velocidad de la conformación de un bloque económico y político suramericano efectivo, b) desestabilizar constantemente a los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia, que se muestran como los principales impulsores de un nuevo orden geopolítico suramericano, y; c) contener la radicalización de los demás gobiernos progresistas de Nuestra América.

EE.UU que ha entrado en una fase de permanente pérdida de su influencia cultural, ahora busca mantener su cuestionada hegemonía, usando su enorme infraestructura militar global y su sofisticada arquitectura injerencista-desestabilizadora (guerra psicológica y mediática, 'asistencia al desarrollo y promoción de la democracia', intervenciones 'humanitarias', espionaje a gran escala, supuestas guerras contra las drogas, etcétera). Ya lo señalaba Kent, la guerra no siempre es convencional, también existen las no convencionales, políticas y económicas.

Think Tanks y organizaciones como el Proyecto para el Nuevo Siglo Estadounidense (PNAC según sus siglas en inglés) defienden y promueven que EE.UU debe ser la única superpotencia en solitario y debe ejecutar todas las medidas necesarias para disuadir a los competidores potenciales de aspirar siquiera a desempeñar un papel regional o global mayor por su cuenta.

Luego de ser derrotada el ALCA, los EE.UU. no ha renunciado a promover el supuesto 'libre comercio' de distintas formas, prueba de aquello es la negociación de un área de 'libre comercio' en la zona Asia-Pacífico (Acuerdo de Asociación Transpacífico –ATP) en el que participan sus socios de América Latina, así como otros países de la cuenca del Pacífico.

Por otro lado, tenemos a una Unión Europea (UE) sometida a la política exterior de los EE.UU, y embarcándose en un conflicto que va contra sus propios intereses. El caso ucraniano, no hace más que beneficiar a EE.UU. y a –*su*- OTAN (esta Alianza permite proyectar la influencia política y el poder militar estadounidense directamente hacia el espacio euroasiático), en la intención de construir un escenario de 'Guerra Fría' con Rusia. La racionalidad geopolítica indicaría que a la Unión Europea le conviene un contrapeso a la hegemonía estadounidense, sin embargo, ni siquiera ha considerado que Rusia es uno de sus principales proveedores energéticos. Por otro lado, prueba de la cuestionada soberanía europea, es la 'negociación' de la Asociación Transatlántica para el Comercio y

la Inversión (ACTI por sus siglas en inglés), que se trata en el más absoluto secreto y a espaldas de los pueblos europeos.

Es decir, tanto EE.UU como la UE buscan volver a tener control sobre los mercados latinoamericanos, de los que han sido desplazados en los últimos años, por una postura inteligente de Nuestra América, abrirse al comercio del mundo sin caer en dependencias unilaterales e imposiciones hegemónicas. Lo contrario sería conformarse con ser actor pasivo del sistema internacional.

Otro elemento crucial que se encuentra en pleno desarrollo, es la creación de una nueva arquitectura financiera que se expresa en la creación del Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (BAII), aquí China tendrá el 25 por ciento de los derechos de voto e India y Rusia son el segundo y tercer accionistas del banco, respectivamente; el Banco de Desarrollo de los BRICS con sede en Shanghái; y la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) que incluye a China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, a la misma se integrarán India y Pakistán. Se estima que de este proceso emergerá un nuevo G8. Esta nueva realidad desplaza al arreglo financiero internacional expresado en el Consenso de Washington (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional).

En ese marco preguntamos ¿De quién y de qué debe defenderse Nuestra América? ¿Sobre qué bases teóricas, históricas y análisis ajustados a la realidad del conflicto internacional actual se definen las amenazas y riesgos a nuestra seguridad y defensa? ¿Cuánto de la doctrina que guía la acción de nuestros servicios de inteligencia responde a doctrinas ajenas a nuestros intereses regionales?

A diferencia de la época de la Guerra Fría, que fue 'estable' comparado con el movedizo escenario vigente, el mundo presente es muy inestable, propio de su particularidad multipolar en donde no son posibles imágenes y figuras regulares, sino deformes e irregulares.

Pero, ¿Cuál es la esencia actual de la geoestrategia estadounidense? Ellos mismos lo definen como *operaciones no lineales de amplio espectro*, este concepto tiene por objetivo proyectar el poder en cualquier punto del planeta en respuesta a cualquier contingencia o adversario. Es decir, para sostener su hegemonía necesitan poder actuar de manera simultánea en varios sitios a la vez con operaciones no lineales, léase especiales, de amplio espectro, es decir, el empleo de todas las opciones a su alcance: guerras de falsa bandera, empleo de fuerzas 'delegadas', aliadas o mercenarias, golpes 'suaves' para cambio de régimen, chantaje comercial y financiero, sanciones y bloqueos, guerra psicológica, etcétera. Es decir, la estrategia de los EE.UU. se propone *despliegues poco intrusivos* y de bajo costo político-militar que le permitan atender de manera simultánea los diferentes desafíos que amenazan su existencia como superpotencia.

Para el vigente entorno estratégico EE.UU desarrolla nuevos modelos de intervención o guerra, ellos hablan de guerra global, que no son las convencionales primera y segunda gue-

rras mundiales, pero si es global porque están injiriendo en todas partes de manera *no lineal*. Se habla de guerra global e híbrida, este último término está generando un importante debate, entre lo que se señala se indica que la vieja distinción entre ejército regular e irregular (se considera como hito del aparecimiento de esta 'nueva' forma de guerra el conflicto que en el 2006 enfrentó a Israel y Hezbollah, organización que no pudo ser derrotada) tiende a volverse borroso ya que unos y otros se estarían fusionando, la dicotomía clásica entre guerra irregular y convencional estaría quedando obsoleta. En la guerra híbrida el centro de gravedad ya no es físico, sino psicológico e incluso ideológico y mediático.

Por ahí camina la naturaleza de los desafíos a que se enfrentan nuestros organismos de seguridad y defensa, y en consecuencia nuestra Inteligencia Estratégica.

¿Es China una potencia neocolonial?

Como parte de describir el actual escenario geoestratégico, es importante dedicar unas líneas a China. Diversos analistas se han pronunciado sobre el 'nuevo colonialismo' en referencia a China. ¿Es así? ¿Es China una potencia neocolonial? Ese 'análisis' no exento de determinada intencionalidad, muchas veces va dirigido al Sur en forma de crítica negativa, nosotros los 'pobres sureños' estamos cayendo en las garras chinas.

La realidad muestra que hasta la fecha China no ha seguido el camino o los métodos tradicionales del colonialismo y neocolonialismo occidental, como fue la conversión religiosa, el esclavismo, el uso de la fuerza militar para la conquista, los golpes de Estado para colocar dirigentes políticos a su medida, asesinatos y genocidios, consensos de Washington, creación de arquitecturas financieras e injerencistas para su exclusivo beneficio, guerras sucias de todo tipo para apropiarse de los recursos naturales de determinados países, agencias de inteligencia metiendo sus narices en todas partes, operaciones encubiertas de todo tipo y en todo el mundo, etcétera.

A nuestro modo de ver las cosas, China no oculta sus intereses que básicamente están impulsados por su tenaz deseo de establecer relaciones comerciales que le permitan no el dominio sobre un Estado soberano, sino acceso a productos básicos.

China no es el primer país en lanzarse a una búsqueda global de recursos. La Revolución Industrial occidental, por ejemplo, creó una demanda voraz de materias primas y toda una geoestrategia, no siempre pacífica, para conseguirlos.

De acuerdo con analistas económicos occidentales, el PIB de China creció entre el año 2000 y el 2010 casi 4.000 billones de dólares de EE.UU., lo que significa que China ha creado otras siete Indias (del tamaño del 2001), tres Italias y más de dos Francias. Este gigantesco crecimiento económico supone un aumento en la demanda de productos básicos. China es actualmente el principal socio comercial de muchas economías, tanto del mundo

desarrollado como del mundo en desarrollo, y se ha convertido en la fuente más codiciada de suministro de capitales, haciendo de China un inversor más atractivo que los organismos internacionales, tipo Banco Mundial o FMI, que suele vincular sus préstamos a duras condiciones políticas.

En África, por ejemplo, la entrada de China en el mercado ha supuesto el fin del control sobre la explotación de recursos y la fijación internacional de precios que ejercían desde hacía tiempo los países occidentales, lo que ha permitido al continente africano vender sus materias primas, especialmente las relacionadas con energía, a precio de mercado por primera vez en la historia.

La estrategia no ha sido saquear las riquezas naturales de los países con los que hace negocios sino más bien lograr acuerdos a largo plazo para el suministro de productos básicos a cambio de dinero. La política de China de acuerdo a sus dirigentes es satisfacer sus objetivos económicos, comerciales y de materias primas bajo principios de beneficio mutuo, y ha demostrado que está dispuesta a pagar mucho dinero para alcanzar dichos propósitos con éxito.

Los chinos han aprendido de la historia; el colonialismo y neocolonialismo occidental siempre establecieron una relación desigual con sus 'anfitriones', y eso explica en parte la desaparición de sus imperios o hegemonías. China ha optado por establecer una relación de mutuo beneficio a cambio de tener acceso a productos básicos. Los chinos no buscan socavar el ambiente político del país con el que establecen negocios.

Para conseguirlo, el gobierno chino tiene un rol amplio en la conducción de la economía y en la determinación de los resultados económicos, tiene más instrumentos a su alcance que los que pueda tener un gobierno con un papel limitado en la economía.

Con las transferencias financieras, ya sea prestando dinero a los EE.UU mediante la compra de bonos del Tesoro (grandes préstamos que le han permitido acceso al mercado de consumo de dicho país, y convertir a China en su principal acreedor, para lo cual no ha tenido que promover, los ya clásicos '*cambios de régimen*'), proporcionando infraestructura a los países africanos, o prestando dinero directamente a países de América Latina, China logra realizar transacciones en todo el mundo. África, por ejemplo, suministra un tercio de las importaciones de petróleo que necesita China.

Para terminar hay que destacar que el peso de China en los mercados de productos básicos ha generado transformaciones geopolíticas reales que van más allá de un simple impacto en los precios.

Cooperación en inteligencia estratégica en Nuestra América

No es factible ni práctico en este momento, crear una Agencia de Inteligencia de la CELAC, UNASUR o ALBA, pero si es necesario crear un mecanismo o metodología de cooperación

en la materia, estableciendo una batería de objetivos concretos que motiven esa cooperación, identificando temas, amenazas y riesgos comunes a los intereses regionales y que se resisten a soluciones o abordajes nacionales.

Una posibilidad puede ser que la UNASUR constituya una oficina de coordinación y articulación de los esfuerzos de análisis de inteligencia, en donde se determine la dirección del esfuerzo de búsqueda con base a un diálogo y consenso previamente establecido sobre los intereses a proteger y los riesgos y amenazas a estudiar.

Los diferentes servicios de inteligencia de nuestros países se pueden constituir en Agencias que entreguen sus análisis a esa instancia de coordinación y articulación que se encargaría del procesamiento de la información. Los informes se distribuirán a los consejos de la UNASUR según su necesidad y pertinencia. No necesariamente esos informes tienen que ser calificados como secreto, ya que básicamente estarían enfocados a crear pensamiento estratégico propio.

Nuestra América debe convertirse en un actor influyente en la arena internacional, para lograrlo, necesariamente debemos recurrir a la inteligencia estratégica.

Para evitar proceder de manera reactiva e identificar de manera temprana potenciales conflictos, debemos lograr identidades regionales en inteligencia estratégica que nos permitan actuar en conjunto en un mundo multipolar que se caracteriza por su volubilidad, y lograr así, una toma de decisiones mejor informada, analizada y efectiva.

El rol de una inteligencia estratégica puede verse útil en el asesoramiento a los doce consejos que conforman la UNASUR, y en especial a los consejos de defensa suramericano, sobre el problema mundial de la drogas y el que trata la materia de seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada.

Sería interesante establecer un proceso colaborativo en red que permita estudiar y comprender la evolución de una amenaza o riesgo, estableciendo intercambios de información multilaterales. Los recelos o desconfianzas se pueden superar, si con una metodología específica se logra que los beneficios de la cooperación se vuelvan tangibles.

No estamos sugiriendo la creación de un servicio de inteligencia en UNASUR tal como comúnmente se conoce, sino lograr un nivel de articulación en materia de inteligencia estratégica, que permita crear un marco de cooperación e intercambio de información que resulte atractivo por práctico y operativo a nuestros Estados y sus servicios de inteligencia, estableciendo objetivos de interés común y con una estructura de trabajo en red.

Hay temas o problemas que requieren de estudio permanente en apoyo a los consejos de la UNASUR, por ejemplo, el asunto de la ciberseguridad y ciberdefensa, cuestión en donde la inteligencia estratégica debe jugar un rol facilitando insumos para el establecimiento de políticas y estrategias que permitan a la región hacer frente a las amenazas cibernéticas.

CONCLUSIÓN

"La situación geográfica sigue siendo el punto de partida para la definición de las prioridades externas de los Estados-naciones."
Zbigniew Brzezinski

Existe la percepción de que la inteligencia estratégica de la zona CELAC no están colocándose a la altura de la situación geoestratégica que presenta el escenario mundial actual. Si bien, prácticamente la mayoría de analistas reconoce que el tablero internacional actual es multipolar, no se estudia o no se quiere reconocer con la necesaria profundidad y sinceridad, las implicaciones de esa realidad.

Así, tenemos a un hegemón que no da su brazo a torcer para mantener esa condición, sus planificadores muy dados a sintetizar en llamativos eslóganes su estrategia nacional, ahora se plantean que al *'existir un solo planeta, debe existir una sola superpotencia'*. Y para ello ponen en juego nuevos conceptos estratégicos como el de *intervenciones no lineales de amplio espectro,* como una forma de concretar sus objetivos pero con mayores niveles de seguridad y menos desgaste político.

¿Se han preguntado los organismos de inteligencia suramericanos las implicaciones de esas estrategias para nuestra región? ¿Qué 'medicina' específica nos están aplicando? ¿Es pura teoría de la conspiración los permanentes esfuerzos desestabilizadores de la soberanía democrática que padecen países como Venezuela y Ecuador? ¿En qué amenazas están pensando nuestros organismos de inteligencia?

Un centro de pensamiento o análisis estratégico en el marco de la UNASUR se vuelve necesario para contribuir a la soberanía de nuestras democracias, la defensa de nuestros recursos naturales y energéticos, identificando actores e intereses que puedan afectar negativamente los objetivos de nuestra región, generando conocimientos para los tomadores de decisiones.

La situación institucional y doctrinaria de los servicios de inteligencia es diversa en cada uno de nuestros países, y tomará desigual tiempo la superación de los problemas o debilidades que tienen cada una de nuestras organizaciones, pero esto no debería ser impedimento para dejar a un lado el escenario doméstico y proponerse un esfuerzo conjunto de identificación de amenazas comunes y de análisis de dinámicas en el enredado entorno actual.

Incluso se podría obtener como resultado paradójico, que el desarrollo de pensamiento estratégico regional contribuya al perfeccionamiento de nuestros respectivos sistemas de inteligencia.

Fuentes consultadas:

BRZEZINSKI, Zbigniew; "El gran tablero mundial", Barcelona, editorial Paidós, 1997

KENT, Sherman; "Inteligencia estratégica", tercera edición, Buenos Aires, editorial Pleamar, 1967

Recursos digitales en internet:

RAMOS, Mario; "¿Es China una potencia neocolonial?" El Telégrafo, 19/08/2014, disponible en: http://www.telegrafo.com.ec/mundo/item/es-china-una-potencia-neocolonial.html

RAMOS, Mario; "Movimientos geoestratégicos, operaciones de inteligencia y psicológicas, en el calentamiento del escenario andino", Agencia ALAI, 10/12/2009, disponible en: http://www.alainet.org/es/active/35012

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las de su país o sus agencias.

La inteligencia estratégica y el interés atlántico del MERCOSUR

Antonio Romanelli

"Somos arquitectos de nuestro propio destino"

Albert EINSTEIN (1879-1955)

I.- INTRODUCCIÓN

Mientras que la Academia, Investigadores y Políticos analizan la necesidad de incorporar la Inteligencia en el nivel Estratégico como una disciplina de mero corte civil, expresan sus preocupaciones por la Inteligencia, hasta ahora desarrollada especialmente en el ámbito de la Defensa y la Seguridad. La discusión que debería ocupar a nuestra región debería ser: ¿a partir de cuándo comenzaremos a aplicarla?

Resulta una buena práctica profesional para el liderazgo de un país mirar más allá del horizonte, con sentido anticipativo y estableciendo objetivos basados en la generación de información analizada y procesada sobre asuntos de evolución futura que facilite la libertad de acción y proporcione una ventaja estratégica política, económica e informacional, en la defensa de intereses. Si además, se logran alinear intereses y acciones entre dos o más países en torno a un futuro resultado deseado, se genera la sinergia y empoderamiento para alcanzar los fines propuestos.

Pensar, concebir y articular en Clave Estratégica es una modalidad esquiva y alejada de las realidades de algunos de los países del MERCOSUR. La comunidad que más se ha aproxi-

mado a la modalidad ha sido la República Federativa del BRASIL, en donde tempranamente se han creado organismos de elaboración estratégica, cuyas directrices resultan evidentes, sus resultados son visibles y mantienen una trayectoria transversal a las políticas y sucesivas administraciones. Pero lo hacen en torno a sus antiguos intereses de proyección geopolítica, bastante moderados en este siglo, con un ingrediente de entendimiento de la necesidad de obtener socios y madurar los estamentos de cooperación que permitan legitimarlos.

Pero la Inteligencia en el Nivel Estratégico no es una disciplina reciente, sino que ha existido en el mundo antiguo. Uno de sus mejores ejemplos son los escritos de Sun Tzu en su obra "El Arte de la Guerra". Allí se describen lineamientos para el enfrentamiento, pero subyace una doctrina y una forma de concebir acciones que es perfectamente extrapolable a la realidad actual en la era del conocimiento y que explica más que una doctrina militar, una manera de concebir la Estrategia.

En este trabajo, enfocaremos a los países del MERCOSUR, particularmente los ribereños a ese gran espacio, en parte ajeno e inexplorado, que es el Océano Atlántico.

La cuestión que planteamos es: ¿La Inteligencia Estratégica puede indicarnos un interés atlántico común para el MERCOSUR?

Esta propuesta requiere un análisis de los dos componentes principales expresados como variables: la inteligencia estratégica y el interés atlántico común al MERCOSUR

El propósito de este enfoque es aportar al pensamiento estratégico del liderazgo de los países del MERCOSUR ribereños sobre una aplicación de la inteligencia estratégica que posibilite actuar sobre un interés común, que permita posicionarlos de mejor forma.

Pero antes de desarrollar las variables mencionadas, resulta sustantivo responder las siguientes preguntas: ¿Por qué es importante el Atlántico y por qué un interés en común?

Podemos responderlas con una simplificación formulada como pregunta: ¿tenemos un futuro común?

Existen múltiples formulaciones sobre el interés de países y potencias sobre el Atlántico de relativa reciente elaboración. Esto indica la importancia de este espacio contiguo al MERCOSUR, corredor Norte – Sur, llave de la Antártida y nexo con África. Pero hoy a quince años de iniciado el Siglo XXI, con nuevos espacios de competencia y una era del conocimiento consolidada enmarcada en la interdependencia compleja, la disminución del valor de las fronteras, la dificultad de los Estados Nación para ejercer sus jurisdicciones en ámbitos modernos como el ciberespacio y el espacio, resulta necesario adaptar viejas aspiraciones brasileñas y argentinas a asuntos más concretos, posibles, justificables y legitimables para un abordaje inteligente que produzca resultados beneficiosos. La oportunidad está presente.

Pero no son Argentina y Brasil los únicos actores con aspiraciones visibles en el espacio atlántico, sino que hay otros desarrollos intelectuales que intentan esbozar estrategias para ese espacio y no provienen de los países ribereños. Lo que en parte ha reactivado

mecanismos de diálogo y entendimiento sudamericanos.

Un ejemplo claro, evidente y comprobable es la Atlantic Basin Initiative, un Think Tank, de la Universidad John Hopkins de Washington, D.C., en cuyo Libro Blanco expresa los intereses sobre el Atlántico.[333]

Otro ejemplo proviene del interés de Europa y está documentado en el reporte "Fomento de una estrategia marítima para el Océano Atlántico, donde en su primer parágrafo "Ámbito de Aplicación" lo define de la siguiente forma:

"reconoce que la UE comparte la responsabilidad de gestionar los océanos del mundo. En términos generales, la estrategia abarcará las costas, las aguas territoriales y jurisdiccionales de los cinco Estados miembros de la UE con litoral atlántico (Francia, Irlanda, Portugal, España y el Reino Unido), así como las aguas internacionales que se extienden al oeste hasta las Américas, al este hasta África y el Océano Índico, al sur hasta el Océano Antártico y al norte hasta el Océano Ártico".[334]

La Unión Europea ya opera varios Programas sobre el Atlántico enmarcados en su Estrategia Europa 2020 y que son de alcance global procurando mejorar su conocimiento y análisis (Inteligencia Estratégica) sobre costas, fondos marinos, batimetría, biología, química, geología, física, pesca, recursos, actividades humanas excepto pesca.[335]

También deben considerarse como pretensiones europeas: los Territorios de Ultramar Británicos de la Colonia de Saint Helena (St. Helena, Ascensión, Grupo Tristán Da Cunha), las Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, además de la posesión de Noruega en Bouvetoy. Brasil posee una importante presencia soberana con islas atlánticas destacándose: Penedos de Sao Pedro y Sao Paulo, Archipiélago Fernando de Noronha, Islas Martin Vaz y Da Trindade.

Igualmente debemos considerar las enormes posibilidades de recursos que yacen frente a las costas de nuestros países en un corredor sur-norte libre de interferencias, que habilitan su explotación y su comercialización apoyado en las costas suramericanas, donde se radican las mejores posibilidades logísticas para su procesamiento.

Las líneas de navegación y comercio que atraviesan este espacio, son las que permiten el comercio exterior del MERCOSUR y cuya protección actualmente y en la evolución futura, resultan una prioridad de mayor importancia en la medida que crezca el intercambio.

Consideraciones tales como la endémica inseguridad de las costas africanas, cuyo escenario presenta una creciente ausencia de autoridad estatal y control a partir del desarrollo de episodios de piratería en el Golfo de Guinea, rutas de tráfico de drogas, armas y terrorismo, nos proporcionan indicios para asumir una postura más activa en la defensa de dicho espacio, al igual que ya se está formulando en ámbitos de países extra región.

Tomando como ejemplo alguno de los conceptos que fundamentan el documento del Centro para las Relaciones Transatlánticas mencionado, se expresa la necesidad de avanzar en

una nueva comunidad atlántica que, entre otras metas, procuraría:

- Aprovechar el renacimiento energético atlántico para impulsar la producción de energía tradicional, no convencional y renovable, facilitando el acceso de millones a lo largo del espacio atlántico y construir un puente futuro de bajo carbono.
- Abrir la inversión y el comercio en la cuenca atlántica, incluyendo formas que alienten y fortalezcan el comercio y la inversión en el mundo como un todo.
- Salvaguardar nuestra herencia común: el Océano Atlántico
- Promover al Seguridad Humana a lo largo de toda la región

Hoy, la inteligencia estratégica, permite colectar toda la información sobre los hechos que afectan este espacio y su análisis puede indicar consecuencias comunes a futuro que implican la adopción de medidas y planes estratégicos a nivel MERCOSUR que favorezcan nuestros objetivos, justifiquen aspiraciones, defiendan recursos disponibles, legitimen y nos coloquen en la misma línea o un paso adelante de estos desarrollos estratégicos o en aptitud de aprovechar estas sinergias.

II.-LA INTELIGENCIA ESTRATÈGICA

A. Conceptos preliminares

La Inteligencia estratégica no es una nueva forma de análisis, sino que es una práctica bien estructurada de los recursos de inteligencia con una historia que se remonta a más de dos milenios.

La inteligencia estratégica y el análisis estratégico son términos utilizados para describir un tipo de práctica de inteligencia y análisis. Toda la inteligencia se relaciona con las previsiones de varios asuntos críticos y en el nivel estratégico debe proporcionar análisis del más alto nivel para ayudar a lograr los objetivos estratégicos de Corporaciones, Organizaciones, Gobiernos y Regiones.

Aborda cualquier tema a un nivel de amplitud y detalle necesario que permita deducir en su línea final la descripción de amenazas, riesgos y oportunidades, para que el decisor tome la opción más conveniente a sus intereses.

Todos los niveles realmente poseen fines de diferente alcance e importancia, por lo que en la mayoría de los casos existen un grupo de intereses y objetivos menores que deben cumplirse para lograr la meta principal. La inteligencia estratégica debe tener manejo de

todos. Esto es válido tanto al iniciar o finalizar un negocio como para llevar adelante un proyecto de gobierno nacional.

B. La estrategia

Análogamente, la Estrategia que en realidad trata de lograr objetivos, superando obstáculos con los medios y marco temporal disponible, posee diferentes niveles de aplicación. Hay varias formas de conceptuarla, pero nos resultan sustantivas las de la escuela francesa, norteamericana, brasileña e inglesa, entre las que hemos seleccionado las siguientes:

> *La estrategia integra objetivos nacionales y militares (fines), políticas nacionales y conceptos militares (maneras o vías), y recursos nacionales, fuerzas militares y abastecimientos,(medios)"*[336]
> *"Es la dirección comprehensiva del poder para controlar situaciones y áreas con el propósito de realizar los objetivos planteados"*[337]
> *"Estrategia en términos generales es el arte de preparar y aplicar el poder para conquistar y preservar los objetivos, superando obstáculos de todo orden"*[338]
> *"Conceptualmente, definimos estrategia como relación entre fines, vías, y medios"*[339]

Este último, desarrollado por el investigador Colin Gray del Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de Reding del Reino Unido, la consideramos una definición sintética y apartada de los niveles de análisis que describe en una forma simple las complejas preguntas que hacen a la Estrategia:

- ¿Qué es necesario hacer? Para definir los Objetivos o Fines.
- ¿Qué recursos se poseen y se pueden obtener razonablemente para hacer lo necesario? Para definir los Medios.
- ¿Cuál es la mejor manera de utilizar los recursos para lograr hacer lo necesario? Definiendo los Conceptos, vías o formas de actuar.

C. Conceptos básicos sobre Inteligencia

La palabra Inteligencia es originaria de la expresión latina *"intelligentia"* e *"inteligere"* compuesta por *"intus"* que significa "entre" y *"legere"* que significa escoger. Este origen etimológico refiere a "saber elegir". Lo que indica una acción de selección entre alternativas.

El Diccionario de la Real Academia Española, la conceptúa como: Capacidad de entender o comprender, capacidad de resolver problemas, conocimiento, comprensión, acto de entender, entre otros conceptos.[340]

El Diccionario de Inglés Conciso de Oxford, indica que la inteligencia puede concebirse como:

"Inteligencia es la suma de los que es conocido, integrado con nueva información y finalmente interpretado para lograr su significado"[341]

El vocablo inteligencia es empleado frecuentemente con diferentes significados:

- Cuando se usa para describir un proceso o una actividad, se refiere al término de "hacer el trabajo de inteligencia" o "hacer inteligencia". Entonces la Inteligencia es el *proceso* a través del cual la información es identificada, coleccionada y analizada.
- Cuando se emplea para expresar el producto final o entregable de un proceso o actividad se refiere a "producir inteligencia" o el "producto de la inteligencia". Entonces la inteligencia es el *producto* que consiste en información que ha sido refinada para ser útil a los responsables políticos o empresariales
- Cuando se refiere a las organizaciones que realizan el trabajo de inteligencia, se expresa que son los *organismos* individuales que moldean los datos en crudo para finalizar el producto de inteligencia que beneficie a los decisores y también a la *comunidad* de estas organizaciones

En una forma más simple, la inteligencia, resulta del procesamiento de información. Implica el manejo previo de información en crudo, el procesamiento y luego puede ser interpretada. Ambos verbos describen las acciones relevantes para producir inteligencia: el procesamiento y la interpretación. De todas formas, sin importar el campo de operación o la disciplina de que se trate, cuando tenemos un problema de inteligencia tenemos:

- Problemas a resolver
- Necesidad de planificación detallada
- Datos a ser buscados, reunidos y amalgamados
- Respuestas a encontrar

Cualquier problema de inteligencia posee estos cuatro elementos en común.

La inteligencia es catalogada acorde dónde y para qué es realizada. Por lo tanto, los términos de inteligencia militar, política, económica, criminal o de mercado, son usualmente usados a nivel global. La diferencia reside en el tipo de producto final y el tipo de cliente que la demanda.

D. Los tipos y niveles de la actividad de Inteligencia

1. Los niveles de la Inteligencia

Sin valorar como es generada o empleada, la Inteligencia se basa en principios y se adapta al ambiente en donde se aplica. Esto significa que el cuerpo de conocimiento de inteligencia, es aplicado a diferentes ambientes, situaciones y su práctica se adapta a las cambiantes y emergentes necesidades. El enfoque de la Inteligencia se puede diferenciar un nivel de empleo Operacional o Funcional y otro nivel de empleo Gerencial.

La Inteligencia generada para el uso exclusivo Gerencial y Ejecutivo, trata con asuntos de visión global relativos a la misión, objetivos, programas y planificación de recursos. Se denomina *Inteligencia Estratégica* y se concibe para auxiliar el desarrollo de estrategias organizacionales.

La *Inteligencia Táctica y Operacional* es la que apoya las necesidades diarias de los Supervisores y Gerentes de Línea, enfocándose en actividades rutinarias, inmediatas y de funcionamiento.

En el ámbito *militar*, se consideran tres niveles acorde al tipo de organización. En una descripción simplificada, se entiende por *Inteligencia Táctica* la que trata y se identifica con objetivos individuales y organizaciones tácticas. La que se refiere a operaciones contra múltiples blancos, enmarcada en organizaciones que combinan varias entidades tácticas es la *Operacional*. Estas operaciones demandan una alto grado de integración de insumos de información y preparación así como un espacio geográfico desplegado y una actividad enemiga o competitiva importante. En el tercer nivel, está la *Inteligencia Estratégica*

2. La inteligencia Estratégica

La *Inteligencia Estratégica* atiende a las tendencias que puedan interpretarse, más que a los objetivos individuales, como lo hace la Inteligencia Operacional.

Se relaciona con la Investigación Aplicada sobre un fenómeno, de manera de que en el curso de dicha investigación, el conocimiento obtenido permita la focalización en los acontecimientos y permita proporcionar insumos para políticas y acciones estratégicas a futuro.

Por excelencia, el país que más ha desarrollado y empleado este concepto en base a su estatura estratégica, es Estados Unidos de América.

Esa nación ha estructurado organizaciones dedicadas a operar Inteligencia Estratégica en su beneficio. En función de ello, hacemos referencia a su concepto. La definición oficial del Pentágono sobre la inteligencia estratégica es:

"La inteligencia que es requerida para la formulación de la estrategia la política, los planes militares y las operaciones a nivel nacional y del teatro"[342]

E. Los tipos de inteligencia

Son varias las clases de inteligencia - militar, política, económica, social, ambiental, de salud y cultural - las que proporcionan información importante para las decisiones políticas. Existe una tendencia a visualizar la inteligencia como una actividad secreta y de medios encubiertos. En efecto, alguna inteligencia es colectada a través de operaciones clandestinas y solamente conocida por los más altos niveles de gobierno. Otra inteligencia es solamente información que está abierta y disponible. Al menos existen cinco formas de obtener inteligencia y son conocidas como las "Disciplinas de Colección de Inteligencia":

- Inteligencia Humana (HUMINT) es la obtención de información a partir de fuentes humanas.
- Inteligencia de Señales (SIGINT) es la obtención de información a partir de trasmisiones electrónicas que pueden ser captadas por barcos, aviones, sitios terrestres o satélites. La Inteligencia de Comunicaciones (COMINT) es un tipo de inteligencia de señales referida a la intercepción de comunicaciones
- Inteligencia de Imágenes (IMINT) es la obtención de inteligencia a partir de imágenes obtenidas por sitios de superficie, aéreos, subacuáticos o espaciales. Actualmente posee un gran desarrollo a partir de las imágenes satelitales de amplio empleo civil y militar.
- Inteligencia de Mediciones y Firmas (MASINT) es una rama poco conocida, que colecciona información de las capacidades industriales de armas, con procesamiento avanzado de datos. Incorpora la Inteligencia de Telemetría (TELINT) que permite reconocer datos de armas a partir de los test industriales y la Inteligencia Electrónica (ELINT) que puede reconocer emisiones electrónicas captadas a partir de sistemas de armas modernas y sistemas de rastreo.
- La Inteligencia de Fuentes Abiertas (OPSINT) es una disciplina enfocada en un amplio abanico de información y fuentes que están generalmente disponibles, incluyendo la obtenida de los medios, registros profesionales y académicos así como datos públicos (informes, reportes de gobierno, datos demográficos, audiencias, discursos, etc) La dificultad de la OSINT está dada por la necesaria selección de lo que resulta de valor y el resto, así como su la determinación de su confiabilidad.

La Contra Inteligencia es una disciplina enfocada en neutralizar los esfuerzos de la in-

teligencia enemiga o de la competencia. La Contra Inteligencia trata todas las acciones dirigidas a detectar, identificar, seguir, explotar y neutralizar las actividades de inteligencia multidisciplinarias de enemigos, amigos, competidores oponentes o adversario.

F. El concepto de inteligencia en los países atlánticos suramericanos

¿Cómo la conciben los países atlánticos de América del Sur?

1. Argentina

La Inteligencia también se conceptúa como actividad y como organización, lo que está plasmado en la legislación argentina a través de las leyes 25.520 de Inteligencia Nacional y la ley 27.126 que crea la Agencia Federal de Inteligencia.

Los conceptos manejados por Argentina son Inteligencia Nacional, Contrainteligencia, Inteligencia Criminal e Inteligencia Estratégica Militar. El siguiente texto es ilustrativo al respecto:

Fragmento de la Ley 25.520 y su modificativo por la Ley 27.126:

"A los fines de la presente ley y de las actividades reguladas por la misma, se entenderá por:[343]

***1. Inteligencia Nacional** a la actividad consistente en 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."*

Este inciso fue modificado en ocasión de la creación de la Agencia Federal de Inteligencia en sustitución de la Secretaría de Inteligencia (SI o ex SIDE) por el siguiente texto de la ley 27.126 del 25 de febrero de 2015:[344]

***"Inteligencia Nacional** a la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, riesgos y conflictos que afecten la Defensa Nacional y la Seguridad Interior de la Nación.*

***2. Contrainteligencia** a la actividad propia del campo de la inteligencia que se realiza con el propósito de evitar actividades de inteligencia de actores que representen amenazas o riesgos para la seguridad del Estado Nacional.*

***3. Inteligencia Criminal** a la parte de la Inteligencia referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.*

***4. Inteligencia Estratégica Militar** a la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde*

el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar.

5. Sistema de Inteligencia Nacional *al conjunto de relaciones funcionales de los organismos de inteligencia del Estado Nacional, dirigido por la Secretaría de Inteligencia a los efectos de contribuir a la toma de decisiones en materia de seguridad exterior e interior de la Nación."*

La Argentina no define la Inteligencia Estratégica y la circunscribe al ámbito de la Defensa, como expresa su inciso 4 "Inteligencia Estratégica Militar", tarea que está a cargo de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar del Ministerio de Defensa cuya responsabilidad primaria es:

"Producir inteligencia estratégica para la defensa en forma permanente, relacionada con las amenazas del marco externo, para asesorar al Ministro de Defensa en todo lo concerniente a ella."

2. Brasil

Este país posee el Sistema Brasileño de Inteligencia (SISBIN) que está integrado por varios organismos dedicados a producir inteligencia en Presidencia, Ministerio de Justicia, Ministerio de Defensa, Ministerio de Asuntos Exteriores y Ministerio de Hacienda.

Los órganos principales de ese Sistema son la ABIN, Agencia Brasileña de Inteligencia y particularmente en el Ministerio de Defensa, el Departamento de Inteligencia Estratégica. Departamento de Inteligencia Estratégica (DIE), el que está integrado en la Secretaria de Política, Estrategia y Asuntos Internacionales.

Su misión es informar de la situación estratégica, seguir la evolución en la escena nacional e internacional por áreas geográficas y temáticas de interés estratégico para Brasil. Producir las evaluaciones nacionales e internacionales de la situación estratégica, e integrar el Sistema Brasileño de Inteligencia (SISBIN) gestionando, como un organismo central, el Sistema de Inteligencia de Defensa (SINDE). Bajo el Departamento de Inteligencia Estratégica nos encontramos: La Jefatura de Asuntos Estratégicos del Estado Mayor Conjunto a la que pertenece la Sub Jefatura de Inteligencia Estratégica y coordina los Centros de Inteligencia de Ejército, Marina y Fuerza Aérea.

Específicamente el órgano de producción de Inteligencia Estratégica es la Jefatura de Asuntos Estratégicos del Estado Mayor de la Defensa y tiene como competencia acompañar las coyunturas política y estratégica y la Inteligencia Estratégica, ambas relacionadas a la Defensa Nacional.[345] Si bien existe una Secretaría de Asuntos Estratégicos dentro de la Presidencia, esta no produce Inteligencia Estratégica y se encarga de programas de desarrollo y asesoramiento al gobierno en políticas públicas.

La normativa brasileña de inteligencia define las actividades de inteligencia y contrainteligencia:[346]

"Para los efectos de aplicación de esta Ley, entiéndase como inteligencia la actividad que busca la obtención, análisis y diseminación de conocimientos dentro y fuera del territorio nacional sobre hechos y situaciones de inmediata o potencial influencia sobre el proceso decisorio y de acción gubernamental y sobre la salvaguarda y la seguridad de la sociedad y del Estado.

Enriéndese como contrainteligencia la actividad que busca neutralizar a la inteligencia adversa"

El Estado brasileño, define la Inteligencia, la Contrainteligencia y los organismos encargados de producir Inteligencia. No define específicamente la Inteligencia Estratégica, pero posee una estructura de producción de inteligencia estratégica visible dentro del Ministerio de Defensa además de otros Ministerios y la Presidencia que poseen organismos de inteligencia integrados al Sistema Brasileño de Inteligencia (SISBIN). Esta conformación no implica que Brasil no maneje Inteligencia Estratégica, sino que por el contrario, sus pensamientos estratégicos vastamente documentados en escritos académicos y su permanente esfuerzo de relacionamiento con los demás suramericanos, los países africanos y la expresión de sus intereses en el Atlántico Sur, reflejan un aplicado y metódico empleo de inteligencia estratégica precursor a los demás países atlánticos.

3. Uruguay

Uruguay está en proceso de actualización de la normativa referida a las actividades de producción de Inteligencia, habiéndose formulado un Proyecto de Ley de Inteligencia que actualmente está a estudio de su Parlamento. Lo novedoso en el sentido del eje temático de este trabajo, es la definición de Inteligencia Estratégica como integrante del cuerpo normativo de Inteligencia planteado.

"Para los fines de esta ley y de las actividades reguladas por la misma, se entiende por:

A) Inteligencia: proceso sistemático de recolección, evaluación y análisis de información, cuya finalidad es producir conocimiento útil para la toma de decisiones.

B) Contrainteligencia: aquella parte de la actividad de inteligencia cuya finalidad es detectar, localizar y neutralizar las acciones de Inteligencia desarrolladas por otros Estados o por personas u organizaciones, dirigidas

a obtener información que, en su poder, pueda afectar los intereses del Estado, su seguridad interior o la Defensa Nacional.
C) Inteligencia Estratégica: es el conocimiento de situaciones de interés inmediato o potencial, adquirido mediante un proceso multidisciplinario y necesario para la toma de decisiones al más alto nivel, en procura de los objetivos nacionales."

Este enfoque de los países sugiere una proyección a futuro. El Producto de Inteligencia Estratégica apoya la generación de una estrategia que se llevará adelante, pero hoy, no es un producto inmediato. De modo que este Nivel de Inteligencia ocurre cuando estamos pensando en clave de futuro, ya sea el necesario o el deseado.

Esta consideración nos lleva a dos preguntas:
¿Alguien está pensando en el mañana? ¿Alguien en el MERCOSUR está pensando en el mañana?
Las respuestas a estas interrogantes nos pueden llevar a conclusiones muy obvias y también a visualizar oportunidades para nuestros países. Pero la tarea primordial del Analista de Inteligencia, es el producto de inteligencia corriente, porque por allí circula la demanda. Los clientes que demandan Inteligencia Estratégica son unos pocos, generalmente las grandes Corporaciones y algunos Estados.
Entonces resulta razonable que el producto de inteligencia estratégica resulte escaso, pero no imposible. El rol de la Inteligencia Estratégica se enfoca en fines de largo plazo para agencias, corporaciones y gobiernos. La Inteligencia Estratégica proporciona a los gobernantes y ejecutivos de alto nivel, una ilustración y conocimiento profundo sobre: tendencias actuales y emergentes; explicación de fenómenos mediante investigación; cambios en el ambiente de seguridad; opciones y análisis de impactos; amenazas a la seguridad, el comercio, las comunidades; oportunidades para ingresar en escenarios o controlar eventos y escenarios; probables avenidas de cambio de situaciones estratégicas; pronósticos y estimaciones de evolución de situaciones; insumos para políticas, estrategias y planes.

III.- EL ATLÁNTICO COMO PROYECTO ESTRATÉGICO COMUN Y LA PRODUCCIÓN DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA EN APOYO AL MISMO

La instancia de la conformación de la UNASUR en 2007 y la creación del Consejo de Defensa Suramericano, marcan un mojón en los procesos de integración, luego de superado el Dilema de Seguridad entre Argentina y Brasil. El rol más activo de Brasil en favor de la integración favorecido por una concertación ideológica impulsó la creación de estructuras de coordinación. El elemento más representativo de esta transformación fue

la creación del Consejo de Defensa Suramericano dándole una dimensión de seguridad y defensa a la integración. Tanto Brasil como Argentina fueron los actores principales de la concertación suramericana para alcanzar el Consejo Suramericano de Defensa y ello es consecuencia de una variación en la actitud y percepción de Brasil respecto de sus intereses suramericanos y también atlánticos.[347]

A. Las razones brasileñas

Resulta claro que la interdependencia y los adelantos tecnológicos desde principios de siglo, han potenciado las capacidades de información y recolección de datos, exponiendo cada vez más los fenómenos y la geografía de las regiones, relativizando las distancias y permitiendo evaluar e identificar áreas de interés, valor y posible actuación. Esto, sumado a las diversas expresiones ambientalistas y comerciales referidas al valor de algunas regiones entre las que se hallan vastas áreas suramericanas y oceánicas, han impulsado la preocupación legítima de varios países de la región. Particularmente sobre el valor futuro de sus recursos, el interés comercial y estratégico foráneo y la vulnerabilidad de sus capacidades de defensa. El contexto estratégico ha evolucionado rápidamente al influjo de la tecnología y del nuevo esquema de amenazas y peligros derivados del accionar de organizaciones emergentes facilitadas por vacíos de poder en diversas regiones de África y Asia, así como por al accionar de actores en pugna por espacios de poder y recursos. El principal destinatario de esos intereses, por su tamaño y geografía, en Suramérica es Brasil. Esto sumado a la preocupación de su liderazgo por el desarrollo de situaciones conflictivas que generan "soberanía limitada", "espacios sin gobierno" y Estados Fallidos"[348] que pueden ser interpretados como perjudiciales para los intereses de seguridad de potencias centrales o "estructuras hegemónicas"[349] y ser utilizados como excusa para intromisiones en detrimento de intereses de países de la región. *"La actual ausencia de enemigos no significa que ellos no vengan a materializarse de forma más evidente en el futuro. La región podrá ser objeto de disputas internacionales relacionadas con la biodiversidad, depósitos de agua dulce, minerales estratégicos, hidrocarburos y recursos marítimos"*[350]

Esta preocupación sobre las interferencias, como riesgo evaluado por la conducción de Brasil, seguramente les ha impuesto la necesidad de variar sus concepciones de proyección por la de empoderamiento suramericano como herramienta de posicionamiento internacional creando un punto fuerte en el sistema multipolar y para el refuerzo de la defensa de sus intereses.

Es elocuente la declaración de su Política de Defensa del 2012, donde se expresa:
"América del Sur es el ambiente regional en el cual el Brasil está inserto. Buscando profundizar sus lazos de cooperación, el País visualiza un entorno estratégico que extrapola la región sura-

mericana e incluye el Atlántico Sur y a los países linderos del África así como la Antártida. Al norte la proximidad del mar Caribe impone que se le dé una creciente atención a esta Región."[351]

Esto explica claramente en términos de inteligencia el Área de Interés de Brasil y su intención de que también sea interés de los demás países suramericanos. Pero más adelante lo particulariza a los países atlánticos al hacer mención a la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS). Esto se relaciona a uno de sus Objetivos Estratégicos referidos al peso de Brasil en los procesos decisorios mundiales y su necesidad de proyección, que ya era una concepción estratégica brasileña del Siglo XX.

"Intensificar la proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inserción en los procesos decisorios internacionales"[352]

La variación de la política de defensa de Brasil impulsada por las preocupaciones y riesgos percibidos del nuevo contexto internacional se evidencia por la formulación de una Estrategia de Defensa, el impulso al Consejo de Defensa Suramericano (CDS), la participación preponderante en la operación de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), la intensificación de intercambios y cooperación con los países ribereños africanos. Todo lo cual indica una posición más activa de Brasil en términos de Soft Power, procurando fortalecer la Región, que ya lo concebía tempranamente,[353] creando una nueva área de influencia, que en realidad siempre la formuló Brasil desde el Siglo XX[354] [355] y bajo la cobertura de la integración, en realidad apunta a organizar la seguridad y defensa. Enmarcada en una nueva ingeniería basada en el CDS, que neutralice y evite respuestas intervencionistas sobre los espacios de la Región y por añadidura en el Área de Interés. Mostrar una Región cooperante, organizada y capaz de manejar áreas conflictivas inclusive fuera de la misma en su Área de Interés, liderada por Brasil resulta un objetivo estratégico implícito, no expresado abiertamente pero muy relevante para los intereses brasileños.

Todos estos desarrollos, formulaciones y acciones estratégicas del poder brasileño, no resultan de necesidades del momento ni de espontaneidades. Esto responde sin duda, a un cuidadoso estudio y análisis longitudinal, transversal y prospectivo de una o varias situaciones que afectan sus intereses, dado la vastedad de su geografía y escenarios, así como una valorización del escenario global. Este enfoque que le ha dado el poder brasileño desde 2005 a su política suramericana y atlántica, debe responder a una planificación estratégica, apoyada en una importante producción de inteligencia estratégica integrada con análisis prospectivo, que les ha indicado un conjunto de acciones estratégicas para construir una Trayectoria Estratégica que los deposite en un escenario deseado: el empoderamiento a partir del liderazgo suramericano y la consolidación de las áreas de interés como áreas de influencia, particularmente el Atlántico.[356]

Uno de los ejes de la defensa de los países sudamericanos pasa por el Atlántico. El canciller Patriota, de Brasil, recordó en la reunión de Montevideo que el Atlántico tiene cada vez

mayor importancia *"por el descubrimiento de enormes reservas minerales y petrolíferas"*, por sus abundantes recursos en biodiversidad y porque *"el 95% del comercio exterior brasileño pasa por ese océano"*[357]

Este desarrollo, nos lleva a preguntarnos: ¿Esta estrategia es aceptable para los demás socios suramericanos, particularmente Argentina y Uruguay que comparten intereses atlánticos? Intentaremos arrojar luz sobre estas interrogantes en los siguientes párrafos.

B. Las razones argentinas

La desaparición del Dilema de Seguridad entre Argentina y Brasil,[358] el impulso de Brasil a la estructuración de organismos suramericanos y la orientación hacia la seguridad y defensa (CDS), han facilitado las decisiones argentinas de integración y evolucionar de un modelo de Complejo de Seguridad[359] a un modelo de Seguridad Cooperativa con medidas de confianza mutua y organismos de coordinación y foros de intercambio. Progresando a una mayor vitalización del modelo con un Centro de Estudios Estratégicos de Defensa que tiene por objeto:

"generar un pensamiento estratégico a nivel regional, que coadyuve a la coordinación y la armonización en materia de políticas de Defensa en Suramérica……

…En ese marco, el CEED-CDS se propondrá avanzar en la definición e identificación de los intereses regionales"[360]

También se consolidó en este período una Escuela Suramericana de Defensa

Pero Argentina ha avanzado en su relación como socio estratégico de Brasil y resulta elocuente la Declaración por la Democracia y la Paz de los Ministros de Defensa de Brasil y Argentina del 7 de abril de 2015 en Buenos Aires[361]

"Acordaron las siguientes acciones conforme a los temas de la agenda:

En materia de cooperación bilateral: 1. Remarcaron la importancia de mantener el Atlántico Sur como una zona de paz y cooperación, libre de la presencia de armas de destrucción masiva. En tal sentido, acordaron llevar a cabo consultas previas para definir agendas comunes con vistas a las próximas reuniones del foro Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS)"

Argentina, tiene una serie de intereses estratégicos relacionados al atlántico y que son comunes con el Brasil algunos de los cuales son: la integración y seguridad regionales; los recursos naturales, renovables y no renovables; la preservación del medio ambiente; los espacios marítimos, insulares y fluviales de interés; la libre circulación en las rutas atlánticas para su comercio; los pasajes interoceánicos; la preservación de los vacíos geopolíticos; la paz y seguridad internacionales.

También dentro de los espacios marítimos e insulares de interés, deben considerarse las rutas de navegación y la seguridad de las mismas, dado que el 80% del intercambio comer-

cial de Argentina se realiza por el Atlántico y el Mar Argentino[362]
Es de primer orden considerar entre estos intereses el actual conflicto con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por las Islas Malvinas, Georgia y Sandwich del Sur, así como su área de influencia e interés, que se expresa en el Interés Vital de "Integridad Territorial"
Al respecto resultan ilustrativas las palabras de la entonces Ministra de Defensa de Argentina, Nilda Garrè al presentar la publicación del libro del Vicealmirante Segundo Storni por parte del Ministerio de Defensa en el año 2009:

"Sin pretender alarmar acerca del diferendo en torno a nuestras islas Malvinas, que lleva exclusivamente nuestra Cancillería, la permanencia de la potencia extra continental en el archipiélago complejiza ciertamente la resolución de una parte importante de nuestra defensa marítima y afecta también la eficiencia en la protección de recursos vitales que siguen siendo explotados de manera irresponsable"

Es notorio que la Argentina tiene un interés importante en la seguridad de las vías y recursos marítimos y ese interés es similar al de Brasil, pero con esfuerzo en diferentes espacios. Esa es la razón que subyace tras el interés argentino en darle continuidad a la ZOPACAS, dado que en definitiva es una acción estratégica de abordaje a un tema de cooperación entre Estados ribereños interesados en el Atlántico. Prospectivamente, para Argentina lograr una comunidad de intereses sobre un asunto que le permita reforzar su influencia en ese espacio a futuro puede resultar en la llave para resolver el asunto Malvinas y las vías de acceso a la Antártida desde una posición cooperativa.

C. Las razones de Uruguay

La Política de Defensa de Uruguay, establece entre los lineamientos estratégicos:
"Fortalecer la cooperación internacional entre los países ribereños del Atlántico Sur agrupados en la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS)."
También dentro de los obstáculos que el Uruguay podría enfrentar dentro de su Política de Defensa, se destaca:
"La apropiación y control indebido de los recursos estratégicos" y bajo este título, se hace la siguiente consideración:
"Adicionalmente, se debe tener en cuenta los recursos naturales, que de momento no se encuentran bajo la soberanía formal de ningún país, como los son los existentes en la Antártida y fondos marinos"
En este sentido, la Política de Defensa de Uruguay apunta directamente a la posibilidad de

apropiación de recursos en fondos marinos que no serían otros que los atlánticos, dado la inmediata incidencia sobre sus intereses y los intereses comunes.

D. La ZOPACAS

"Si nosotros no nos ocupamos de la paz y la seguridad del Atlántico Sur, otros se van a ocupar. Y no de la manera que nosotros deseamos: con una visión de países en desarrollo que repudian cualquier actitud colonial y neocolonial".[363]

La Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur,[364] con su sigla en español ZOPACAS, fue creada en 1986, por el Consejo de Seguridad de la ONU, bajo una iniciativa de Brasil y Argentina, para la promoción, la cooperación regional, el mantenimiento de la paz y seguridad de la región. Con objetivo de permitir un perfecto entendimiento de la Zona de Paz.

"Convencidos de que el establecimiento de una zona de paz y cooperación del Atlántico Sur podría contribuir de manera significativa al fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales y la promoción de los principios y propósitos de las Naciones Unidas,

> *1. Declara solemnemente el Océano Atlántico, en la región situada entre África y América del Sur, una "Zona de paz y cooperación del Atlántico Sur";*
>
> *2. Exhorta a todos los Estados de la zona del Atlántico Sur para promover aún más la cooperación regional, entre otras cosas, para el desarrollo social y económico, la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos vivos y la paz y la seguridad de toda la región;*
>
> *3. Exhorta a todos los Estados de todas las demás regiones, en particular los Estados militarmente importantes, a que respeten escrupulosamente la región del Atlántico Sur como zona de paz y cooperación, especialmente a través de la reducción y eventual eliminación de su presencia militar, la no-introducción de las armas nucleares y otras armas de destrucción masiva y la no extensión a la región de rivalidades y conflictos que son ajenos a ella;*
>
> *4. Exhorta a todos los Estados de la región y de todas las demás regiones a cooperar en la eliminación de todas las fuentes de tensión en la zona, de respetar la unidad nacional, la soberanía, la independencia política y la integridad territorial de todos los Estados miembros […]"*[365]

Actualmente la ZOPACAS cuenta con 24 miembros: 3 países de América del Sur (Argentina, Brasil y Uruguay) y 21 países de África (África del Sur, Angola, Benín, Cabo Verde, Camerún, Congo, Costa de Marfil, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Liberia, Namibia, Nigeria, República Democrática del Congo, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona y Togo. Abajo el mapa con la vista de la

zona. A fin de ilustrar mejor de la dimensión del problema o de la oportunidad presentamos el siguiente cuadro.[366]

Línea Costera del Atlántico Sur de los países integrantes de la ZOPACAS	Brasil	Argentina	Uruguay	Suramérica	África
	7.491 Km	4.989 Km.	660 Km.		
	62 %	34 %	4 %	13.410 Km.	12.783 Km.

En la Reunión Ministerial realizada en Luanda, Angola en 2007, la ZOPACAS diseñó un Plan de Acción[367] con las siguientes áreas:

- *Cooperación económica: contribución a la erradicación de la pobreza mediante las alianzas para el desarrollo sostenible, el comercio, la inversión y el turismo;*
- *Prevención del delito y lucha contra el tráfico de drogas, el comercio ilícito de armas y el crimen organizado transnacional, incluido la piratería;*
- *Paz, estabilidad y seguridad, en particular la prevención de conflictos y la consolidación de la paz en la Zona; y*
- *Cuestiones relativas a la investigación científica, el medio ambiente y el medio marino.*

Este foro atlántico, permaneció inactivo durante varios años hasta que elementos emergentes derivados de antiguos y nuevos actores con renovados intereses orientados principalmente a la potencialidad de recursos y dominio de líneas de comunicación, provocan la necesidad de concertar y organizar acciones tendientes a ganar espacios por parte de los países ribereños.

La reactivación de la ZOPACAS a partir de este marco en 2007, se explica por el contexto estratégico de amenazas y vulnerabilidades que requieren de una respuesta cooperativa de los países principalmente a:

1. Las nuevas concepciones europeas y norteamericanas de un "Hemisferio Atlántico"(Atlantic Basin Initiative y Estrategia marítima para el Atlántico de la Unión Europea, entre otras)
2. La necesidad de los mayores actores del Atlántico Sur de comenzar a organizarse para generar seguridad, protección de su comercio, influencia y proyección sobre este espacio a influjo de los nuevos mecanismos suramericanos de armonización de intereses.
3. El nuevo contexto de amenazas dadas por la piratería las inestabilidades

en el entorno de las costas africanas, particularmente donde se localizan áreas de valor por sus recursos, la vulnerabilidad de las vías de comunicación, la vulnerabilidad relacionada a los usos modernos del océano (tendidos submarinos, recursos energéticos, nódulos polimetálicos, recursos ictícolas, entre otros).

Es entonces notorio que el nuevo y gran interés común para los países atlánticos suramericanos (Argentina, Brasil y Uruguay) es como primer paso lograr la consolidación de un espacio de intercambio y cooperación atlántica que permita una mejor defensa de los demás intereses comunes. Para alcanzar esta situación y continuar evolucionando, se requiere sin dudas un Plan Estratégico que se derive de los acuerdos entre los países interesados. Aquí se presenta una gran oportunidad y necesidad para desarrollar inteligencia estratégica que apoye los objetivos de dicho Plan.

¿Qué tipo de Inteligencia Estratégica debería producirse y quien coordinaría dicha actividad para apoyar los intereses comunes atlánticos?
En forma similar a los parámetros de investigación que la Unión Europea ha formulado, los países de la ZOPACAS, deberían desarrollar inteligencia estratégica para la toma de decisiones sobre recursos renovables y no renovables, actividades humanas, comercio, líneas de comunicación y exploración. Además concebir formas de generar mayor presencia y empoderamiento sobre ese espacio. Una producción detallada de inteligencia estratégica, permitiría enfocar el esfuerzo sobre los objetivos sustantivos que debe cubrir el concepto estratégico.
La segunda parte de la interrogante, se responde a partir de la parte más organizada actualmente de la región atlántica, que son Argentina, Brasil y Uruguay como integrantes de la UNASUR y contando con un organismo como el Consejo de Defensa Suramericano que puede tener una estructura capaz de producir inteligencia estratégica sobre un área de interés de América del Sur: el Atlántico. Actualmente es la herramienta más cercana que se posee y que su actuación estaría legitimada por un interés común.

IV.-CONCLUSIONES

Los renovados intereses de países, organizaciones y potencias extra zona en el Atlántico Sur, sumado a la presencia de posesiones europeas, han impulsado a los países ribereños, particularmente los suramericanos con Brasil a la cabeza a iniciar un pensamiento estratégico y la estructuración de acciones para intentar organizarse y proyectar su influencia en este espacio. La ZOPACAS es una de esas acciones impulsadas principalmente por Brasil, apoyado por Argentina y Uruguay.

Estos países suramericanos ribereños atlánticos, tienen intereses reales actuales y particularmente prospectivamente en cuanto a aspectos de seguridad de su comercio, líneas de comunicaciones, logística, recursos vivos, recursos de sub suelo energéticos y minerales, además de la posibilidad de control de las vías interoceánicas. Transformarse en un factor de influencia fortificando sus posibilidades de acción y control sobre el atlántico, constituiría un importante elemento de negociación, valor y llave para desarrollos futuros. Brasil claramente ha visualizado esa posibilidad, desde una concepción antigua, reformulada en este siglo: Mare Brasilis. Esa reformulación lo ha llevado a lograr el apoyo de sus socios atlánticos, a partir de los suramericanos Argentina y Uruguay, a fin de legitimar y fortalecer sus aspiraciones en el escenario mundial.

Resulta evidente que existe un interés común para los países atlánticos suramericanos y se trata de un futuro común, a través del Atlántico Sur, en un escenario prospectivo para el Siglo XXI, dejando atrás las concepciones del Siglo XX, basándose en el incremento paulatino de la influencia y mayor gravitación, a favor del tiempo.

El empleo de la producción de inteligencia estratégica enfocada en ese interés común atlántico prospectivamente, es una herramienta apropiada para generar insumos para una estrategia común atlántica. Más allá de este concepto, puede resultar la primera y única acción estratégica inicial para materializar el interés común. Existe un espacio muy amplio, con diversos escenarios una multiplicidad de actores estatales y no estatales operando, con aspiraciones e intenciones, que requieren de estudio, análisis y elaboración de un producto de inteligencia complejo que apoye la toma de decisiones de los países.

El Atlántico Sur, reviste importancia sustantiva dado que es uno de los que poseen mayor tráfico comercial, creciente interdependencia, importantes reservorios energéticos, de minerales y recursos vivos. Una posición que permite el control antártico y los pasajes interoceánicos, mayor biodiversidad, mayor temperatura de aguas y salinidad. También tiene riesgos materializados por los flujos de drogas, armas, piratería, particularmente en costas africanas occidentales y el Golfo de Guinea. Es un corredor Norte Sur muy definido, sin costas ni estrangulamientos geográficos hostiles para el flujo del comercio y de los recursos energéticos, así como para la logística relativa a la Antártida, lo que le brinda un valor prospectivo crucial.

Ese interés común de los países suramericanos atlánticos y particularmente los integrantes de la UNASUR y del MERCOSUR, permite organizar este necesario esfuerzo con la producción de inteligencia estratégica en una primera instancia. Esa producción convendría focalizarla sobre todos los actores estatales y no estatales involucrados, los factores geográficos, recursos vivos, energéticos y minerales, a fin de que resulte en la elaboración de una estrategia coordinada. Una vía de elaboración de estas formulaciones es a través

del Consejo de Defensa Suramericano que ya está constituido y funcionando, procurando definir esta línea estratégica atlántica como un interés suramericano. Otra vía podría ser la creación de un organismo específico a nivel de la UNASUR o dentro del espacio MERCOSUR que se dedique a la producción de inteligencia estratégica y a la formulación de un concepto estratégico atlántico que materialice el interés común suramericano mediante un concepto estratégico común.

Aviso legal: todas las declaraciones de hecho, opinión, o el análisis expresado en este artículo son las del autor y no representan las de su país o sus agencias.

Relación de Autores

Compilador

José Gabriel Paz. Asesor de Gabinete en la Jefatura de Gabinete del Sr. Ministro de Defensa de Argentina. Director del Instituto de Investigaciones en Geopolítica, Defensa y Seguridad de la Universidad del Salvador (Argentina), Director del Master en Defensa y Seguridad Hemisférica (USAL-CID, Washington DC), Director del Master en Defensa y Seguridad Centroamericana (USAL-CDN, Honduras), Asesor del Center for Latin American Economy and Trade Studies del Chihlee Institute of Technology de la República de China. Autor del libro Bases normativas para el establecimiento de la paz y la seguridad internacional, Tomos I y II, Editorial Universidad Libros (2000). Obtuvo los títulos de Postgrado en Geopolítica (ESG) y Postgrado en Inteligencia Estratégica (ESG). Posee la Condecoración "Fuerzas Armadas" otorgada por el Gobierno de Honduras en reconocimiento a la labor educativa en favor de las Fuerzas Armadas de Honduras (Marzo 2008).

Autores

Andrés Gómez de la Torre Rotta. Abogado. Maestría en Política Económica Internacional por la Facultad de Estudios para Graduados de la Universidad de Belgrano (UB). Graduado en el CHDS-NDU Washington. Analista de Inteligencia. Ex Director de Frente Externo (Inteligencia Exterior) en el Consejo Nacional de Inteligencia, CNI (2001). Ex asesor especialista de la Comisión Parlamentaria de Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas y en Comisiones Investigadoras sobre espionaje telefónico del Congreso de la República (2002-2007). Ex Director y profesor de la Escuela Nacional de Inteligencia ENI (2007-2009). Profesor de la Escuela de Inteligencia Nacional ENI (2009-2014). Analista de la Dirección de Política y Estrategia DIGEPE de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional - SEDENA (2014 a la fecha). Profesor en el Centro de Altos Estudios Nacionales, CAEN (2015). Miembro Asociado e Investigador del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (admitido el 2010). Amicus Curiae convocado por la 46° Fiscalía Provincial Penal de Lima del Ministerio Público, que investiga las denuncias sobre acciones ilegales de inteligencia (2015).

Antonio Romanelli Rodríguez. Vicepresidente del Capítulo 284 Uruguay de ASIS International, Certificado Internacional en Protección (CPP). Profesor Estrategia del Centro de Altos Estudios Nacionales de Uruguay, Profesor de Inteligencia Estratégica del Instituto Militar de Estudios Superiores de Uruguay, Profesor de Seguridad de la Universidad Católica de Salta de Argentina. Es Referente de Estándares de Seguridad para la Región 8C (Argentina, Chile, Paraguay, Perú, Bolivia y Uruguay). Master en Estrategia (CALEN-MDN, Uruguay); Master en Defensa y Seguridad Hemisférica (USAL-CID, Washington DC), diplomado de Estado Mayor. Es Coronel de Artillería del Ejército de Uruguay en Retiro, habiendo prestado servicios como Comandante de Unidad, Jefe de Dpto. del Estado Mayor, 2º Comandante de Operaciones de Paz, a cargo del despliegue de Fuerzas de Uruguay en ONU y Tratado de Camp David.

Arturo Medrano Carmona. Licenciado en Ciencia Política, con mención de excelencia por la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Nacional Federico Villarreal (UNFV). Actualmente estudia la Maestría en Gestión Pública de la Universidad Privada César Vallejo (UCV). Estudió Planeamiento Estratégico en la Escuela Nacional de Estadística e Informática (ENEI). Fue Investigador y Catedrático del Programa de Especialización en Inteligencia Estratégica y Democrática del Instituto Peruano

de Políticas Públicas (IPPP). Egresado en el primer puesto del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) – XIV Curso Básico de Desarrollo y Defensa Nacional.

Boris Martynov. Doctor en Ciencias Políticas, Ph.D. en Ciencias Históricas, Profesor Titular y Vice-Director del Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias de Rusia, Moscú, así como Catedrático del Moscow State Institute of International Relations (MGIMO), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia. Es Miembro del Consejo Científico del Consejo de Seguridad de la Federación Rusa y del Consejo Científico del Consejo de la Federación del Parlamento Ruso. Autor de numerosos libros, trabajos de investigación y de más de 150 artículos sobre el Panamericanismo, Latinoamérica, BRICS, política exterior y de seguridad de los países latinoamericanos y Rusia. Ha sido Profesor visitante: Universidad Simón Bolívar de Colombia, Universidad de Brasilia, Florida International University de EE UU.

Carlos Wellington Leite de Almeida. Auditor Federal del Tribunal de Cuentas del Brasil. Se graduó en la Escuela Naval del Brasil en 1991. Obtuvo su Maestría en Ciencias Políticas por la Universidad de Brasília (UnB), y actualmente está cursando el Doctorado en Administración. Ha participado en seminarios, conferencias, y talleres sobre Transparencia presupuestaria en Defensa, políticas públicas y limitación de gastos militares. Asesoró en el trabajo presupuestario en defensa, en Chile y en Bolivia. Ha recibido condecoraciones militares: Medalla Mérito Santos Dumont, Medalla Militar de Bronce y Medalla de Operaciones Antárticas de la Armada Argentina.

Carlos Maldonado Prieto. Asesor en asuntos internacionales del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, con especial atención del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. Licenciado en historia por la Martin-Luther-Universität, Halle, Alemania. Ha sido socio académico del Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica (WHINSEC) y ha participado en cursos y seminarios organizados por el Centro Hemisférico de Estudios de Defensa (CHDS), ambos en Estados Unidos. Ha escrito El Prusianismo en las Fuerzas Armadas chilenas: Un estudio histórico, 1885-1945 (Santiago: Documentas, 1988) y La Milicia Republicana: Historia de un Ejército civil en Chile, 1932-1936 (Santiago: Servicio Universitario Mundial, 1988). También ha publicado artículos sobre historia de las Fuerzas Armadas, servicio militar, servicios de inteligencia y cuestiones policiales en revistas de Alemania, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Perú y Suecia, entre otros países.

Carolina Sancho Hirane. Licenciada en Gobierno y Gestión Pública, Administradora Pública y Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Doctora © en Conflictos, Seguridad y Solidaridad, Universidad de Zaragoza, España. Egresada del Perry Center/NDU, EE.UU. Profesora en ANEPE donde imparte docencia en Inteligencia a nivel de pregrado, postgrado y postítulo. Ha sido profesora de "Análisis de Conflictos Internacionales Actuales" en la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile, de "Construcción de Procesos de Paz" en la licenciatura de Relaciones Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile y en la "Cátedra de Inteligencia" de la Academia de Guerra Aérea, entre otros centros de estudios académicos. En la Administración Pública del Estado se ha desempeñado en la Contraloría General de la República y en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, como Jefa del Departamento de Crimen Organizado. Ha escrito artículos en revistas académicas y libros especializados sobre el tema. Ha participado en seminarios y congresos en materia de Inteligencia. Ha desarrollado proyectos de investigación centrados en los problemas y desafíos contemporáneos de la función Inteligencia desde una perspectiva nacional e internacional.

Jorge Bergallo. Oficial retirado de la Armada Argentina. Fue Comandante de la Fragata ARA Libertad y Director de la Escuela Naval Militar. Es Licenciado en Historia por la Universidad Nacional de Mar del Plata y Magister en Relaciones Internacionales y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano. Ha integrado la Governors Board de la Universidad Marítima Mundial en Malmoe, Suecia, durante los años 2000 y 2001. Docente en carreras universitarias de grado y de posgrado. Es Director de la Especialización en Análisis en Inteligencia Estratégica en el Instituto de Inteligencia de las FFAA. Es Jefe de Posgrados y Director de la Maestría en Estudios Estratégicos en el Instituto Universitario Naval. Director y participante en juegos de crisis en Argentina, Estados Unidos y Chile. Ha publicado libros y artículos profesionales, algunos de los cuales fueron acreedores a premios.

Jorge Jouroff. Integrante del Frente Amplio y cursó estudios de economía e historia en la Universidad de la República (UDELAR) y de defensa y gestión en CHDS-NDU, Washington, y sobre lavado de activos en Brasilia. Ha sido asesor de la bancada parlamentaria. En 2005-07 fue designado Director General del Ministerio del Interior, en 2008 en el Sistema Nacional de Emergencias y en 2009-11 como Gerente General de SEMEJI, sistema de reclusión juvenil. Ha escrito "Derechos humanos y seguridad pública" y numerosos ensayos de su especialidad. Actualmente consultor independiente en temas de defensa y seguridad, además de profesor en la Escuela Policial de Estudios Superiores, Uruguay.

Janiel Melamed. Es abogado con especialización en Derecho Penal de la Universidad del Norte (Barranquilla-Colombia), Magister en gobierno, seguridad nacional y contraterrorismo de la Lauder School of Government, Diplomacy and Strategy (Herzliya-Israel) y doctorando en Seguridad Internacional del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (Uned-España). Actualmente es docente investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, en las cátedras de Orden y Seguridad Global, Geopolítica y Política de Medio Oriente y Norte de África.

José Robles Montoya. Licenciado en ciencias militares con mención en Ingeniería. Estudios concluidos de abogacía e Ingeniería civil, Estudios concluidos de posgrado a nivel maestría en Administración y en Ciencias Políticas con mención en Relaciones Internacionales. Estudios en curso de Doctorado en Ciencias Politicas. Graduado del Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa en la Universidad de la Defensa EEUU. Participante de la II semana Iberoamericana de Seguridad y Defensa Nacional: Coorganizador de la VIII semana Iberoamericana realizada en Lima Perú. Se ha desempeñado como Asesor del viceministro de orden interno del Ministerio del Interior, Director General de Políticas y Estrategia del Ministerio de Defensa, Director General de Gestión del Sistema de Defensa Nacional del Perú y Subjefe de la Secretaria de Seguridad y Defensa Nacional.

Karol Derwich. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Jagiellónica de Cracovia, y Miembro del Instituto de Estudios Americanos y Emigración Polaca de dicha universidad Es graduado de Master en Estudios Latinoamericanos del Center for Latin American Studies de la Universidad de Varsovia. Posee también Maestría en Estudios Transatlánticos y Magister de Relaciones Internacionales (Universidad Jagiellónica). Su campo de interés se centra en el estudio de las relaciones interamericanas, historia y política de América Latina. Es autor de numerosos libros y artículos relativos a diversos temas sobre asuntos latinoamericanos.

Manuel Ignacio Balcázar Villarreal. Especialista en inteligencia y seguridad nacional. Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad Iberoamericana (UIA) y Maestro en Administración Pública, con Mención Honorífica, del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Actualmente cursa el

Doctorado en Administración Pública (IAP – Chiapas). Profesionalmente se ha desempeñado en los tres órdenes de gobierno en México, colaborando en la Presidencia de la República (Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional); Secretaría de Marina (Unidad de Inteligencia Naval); Secretaría de Gobernación; Secretaría de Seguridad Pública de Chiapas; y Secretaría de Desarrollo Social de Chiapas.

Marcia da Gloria Stein Telemberg. MsC, Capitán-del-Mar-e-Gerra (RM1-T), Asesor Independiente sobre Inteligencia. Jefe de la División de Educación (EAMSC); Oficina del Gabinete (Marina de Brasil: séptimo DN-Brasilia); Responsable de Cursos (Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia: ABIN); Jefe Departamento Doctrina y Enseñanza (Centro de Inteligencia de la Armada); Asesora- Centro de Comunicación Social de la Armada; Panelista Conferencia Subregional de Defensa: organizado por el CHDS UND de Estados Unidos en Uruguay, Chile y Atlanta. Licenciatura en Educación, Especialista en Educación de Adultos, Maestría en Educación (UNB-BR). Curso Básico y Superior de Guerra Naval (EGN); Curso: La transformación de Estudios de Defensa (CHDS- Washington-DC); Cursos de Inteligencia, Contrainteligencia y Operaciones (ABIN-BR). Condecoración: Mérito Cívico - grado Oficial (1997) y Commander (2000) - servicios prestados a la Patria - Liga Nacional de Defensa; Medalla al Mérito Tamandaré (2005) servicios pertinentes, la difusión o el fortalecimiento de las tradiciones de la Marina de Brasil; admitido en la Orden del Mérito Naval, en grado de Caballero por el Presidente (2011).

Marcos Pablo Moloeznik. Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares, España. Profesor-Investigador Titular "C", adscrito al Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México. Ha sido Profesor Huésped de las Universidades de Colonia y Libre de Berlín (Alemania); Nacional de Rosario, Buenos Aires y Del Salvador (Argentina); Alcalá (España); Leiden (Holanda); y, Varsovia (Polonia). Es difusor del Derecho Internacional Humanitario y Profesor Huésped durante 2013, 2014 y 2015 del Curso Avanzado del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia). Cuenta con el reconocimiento de Investigador Nacional Nivel II, por parte del Sistema Nacional de Investigadores, CONACyT, México. Ostenta la Condecoración "Gran Cruz de Caballero de Santiago" otorgada el 24 de junio de 2014 por la Asociación Nacional de Guardias Civiles "Marqués de las Amarillas" de España. Es autor de tres obras y más de 40 capítulos de libros.

Mario Ramos. Director del Centro Andino de Estudios Estratégicos. Máster en Seguridad y Desarrollo. Especialista en Gestión del Riesgo y Desastres. Lic. CC.EE. especialidad Historia y Geografía. Investigador asociado al Departamento de Estudios Internacionales - FLACSO – Ecuador. Analista en seguridad, defensa, inteligencia, relaciones internacionales y político. Ha cumplido actividades como asesor/consultor en Ministerio de Defensa Nacional, Secretaría Nacional de Inteligencia, Ministerio del Interior, Secretaría Nacional Gestión Política, Consejo de Educación Superior, Yachay – Ciudad del Conocimiento y Ministerio Inclusión Económica y Social. Escritor: autor y co-autor de varios libros y al menos cinco docenas de artículos publicados en varios medios.

Pedro Trujillo Álvarez. Director (decano) del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Doctor en Paz y Seguridad Internacional (España). Maestría en Relaciones Internacionales (Guatemala). Teniente Coronel (R) de Infantería diplomado en Estado Mayor (España). Diplomado en protección de la información. Criptografía (UNED-Madrid) y en estadística aplicada y tratamiento informático (UNED-Madrid). Diplomado en Estudios Estratégicos (Centro ESTNA-Guatemala). Profesor de Historia y Geopolítica del siglo XX y de Metodología de análisis aplicada a problemas con-

temporáneos (UFM-Guatemala). Presidente de la Cámara Guatemalteca de Periodismo (2012-1024). Presentador del programa semanal de TV "A Solas" y del infrormativo "A las 8:45", en Canal Antigua (Guatemala). Columnista de opinión del periódico Prensa Libre. Director del Departamento académico y de investigación de la red latinoamericana y del Caribe para la democracia (REDLAT). 2013-2014

Rafael Jimenez Villalonga. Coronel en situación de retiro del Cuerpo General de las Armas (Artillería), Escala Superior. Cuenta con estudios de Estado Mayor. Está diplomado en Mandos de Fuerzas Paracaidistas, Estado Mayor y Cooperación Aeroterrestre. Docente en el Máster de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional de la Universidad de Granada y en el Máster de Analista de Inteligencia de las Universidades Rey Juan Carlos y Carlos III, de Madrid. Ha ocupado diversos destinos como técnico superior de Inteligencia en el Centro Superior de Información de la Defensa en dos Divisiones de Inteligencia, en el Gabinete Técnico del Director, en la Secretaría General del Centro, en el extranjero y como Jefe de la Escuela de Formación del Centro Nacional de Inteligencia entre 2002 y 2006.

Russell G. Swenson. Trabajó desde 1988 como profesor y Director de Investigación Aplicada en la institución ahora de nombre Universidad Nacional de Inteligencia. También ha sido director de la NI Press desde su creación en 2006. Es autor y editor de numerosas publicaciones sobre el proceso de inteligencia (http://www.niu.edu/ni-press/press.html). Anteriormente, trabajó como analista de inteligencia y lingüista en la Fuerza Aérea estadounidense y como profesor de Geografía en la Universidad Occidental de Illinois. Cuenta con estudios de licenciatura de la Universidad de Kansas (Geografía, Español, Estudios Latinoamericanos) así como de posgrado de la Universidad de Wisconsin-Milwaukee (Maestría y Doctorado en Geografía). Ha sido galardonado con la Medalla de Mérito en inteligencia nacional.

Santiago Llop Meseguer. Contralmirante (R). Cuenta con maestrías en Estrategia Marítima, Geopolítica e Inteligencia Estratégica por la Escuela Superior de Guerra; Escuela de Postgrado de la MGP y en Operaciones de Paz e Inteligencia, por la Escuela Superior del Ejército de Tierra del Reino de España y es egresado de la Maestría en Desarrollo y Defensa Nacional por el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN). Entre otros cargos se desempeñó como Director de la Escuela Superior de Guerra Naval y en la Dirección de Inteligencia en el departamento de análisis de información. Estuvo a cargo de la Dirección Ejecutiva y Dirección General de Relaciones Internacionales del Ministerio de Defensa; así como Agregado de Defensa de la Misión del Perú ante la OEA y Jefe de la Delegación del Perú en la Junta Interamericana de Defensa (JID), de la Organización de Estados Americanos (OEA); fue asesor de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA y Director Ejecutivo del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS).

Severino Mejía Mosquera. Militar de carrera egresado de la Heroica Escuela Naval Militar de México. Licenciado en Relaciones Internacionales y Magister en Empresa. Coordinador de Programa en la Dirección de Planificación y Evaluación Universitaria y del Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá. Sr. Viceministro de Gobierno. Egresado del William J. Perry-CHDS, Washington D.C, Miembro del Think Tank de la Universidad de Panamá. Asesor del Observatorio de Amenazas Asimétricas de la Universidad de Panamá del cual fue su creador. Colaborador de la Fundación Friedrich Ebert, Oficial de Protección de Instalación Portuaria (OPIP) y Auditor Interno para auditoria de Puertos en atención al Codigo de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP/ISPS). En proceso de Titulo Doctoral en la Universidad de Extremadura, España

Citas Bibliográficas

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

1. *Downes, Larry y Mui, Chuncka, "Estrategias digitales para dominar el mercado" Ediciones Granica, Buenos Aires, 1999*
2. *"Agreement between British Government Code and Cipher, School and U.S.War Department". Ver en http://goo.gl/TZqrJM (Consultado el 13-07-2015)*
3. *"Not so secret: deal at the heart of UK-US intelligence", Richard Norton-Taylor en The Guardian, 25 de junio de 2010. Ver en http://goo.gl/lPdQao (Consultado el 13-07-2015)*
4. *"British-US Communication Intelligence Agreement". Ver en http://goo.gl/OyCtsI (Consultado el 13-07-2015)*
5. *"Communication Intelligence Agreement". Ver en http://goo.gl/r45R0x (Consultado el 13-07-2015)*
6. *Dos libros trazan los fundamentos y la trayectoria de esta política en España y discuten la necesidad de su aplicación en las Américas: Diego Navarro Bonilla y Miguel Ángel Esteban Navarro, coords. (2007), Terrorismo Global: Gestión de información y servicios de inteligencia, Madrid, Plaza y Valdés, José Julio Fernández Rodríguez, Daniel Sansó-Rubert Pascual, Julia Pulido Grajera, y Rafael Monsalve, coords. (2012), Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea, España, Ministerio de Defensa.*
7. *El trabajo de las unidades de inteligencia financiera de un país contra el lavado de dinero y financiamiento del terrorismo gana eficacia a través de esfuerzos coordinados a nivel internacional con otros miembros del Grupo Egmont. Ver http://www.egmontgroup.org/about/list-of-members/by-region/americas.*
8. *La más reciente compilación de estos estudios es Isabel Duyvesteyn, comp. (2013), Intelligence and Strategic Culture, New York and London, Routledge.*
9. *Algunos ejemplos incluyen Jon Wiant (2009), "Reflexiones sobre la cultura de inteligencia: Contrataciones durante la carrera civil y militar de un oficial de inteligencia estadounidense", pp. 1-17; Vicente Torrijos R. (2009), "6 claves para entender la cultura de inteligencia en Colombia", pp. 275-290; y Bowman H. Miller (2009), "La inteligencia nacional: Hecha en EE.UU.", pp. 415-433, todos en Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy, Democratización de la Función de Inteligencia, Washington, DC, National Defense Intelligence College; Michael A. Turner (2004), "A Distinctive U.S. Intelligence Identity", International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, 17, no. 1, pp. 42-61; Philip Murphy (2002), "Creating a Commonwealth Intelligence Culture: The View from Central Africa 1945-1965", Intelligence and National Security, 17, no. 3, pp. 131-162; y Douglas Porch (1995), "French Intelligence Culture: A Historical and Political Perspective", Intelligence and National Security, 10, no. 3, pp. 486-511.*
10. *Philip Davies (Octubre 2004), "Intelligence Culture and Intelligence Failure in Britain and the United States," Cambridge Review of International Affairs, 17, no. 3, pp. 495-520.*
11. *Anonymous (otoño 1990), "The DI's Organizational Culture", Studies in Intelligence, 34, pp. 21-25 [desclasificado 29 julio 2014], disponible en http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/D) C_0000621388.pdf; Charles G. Cogan, (verano 1991), "The In-Culture of the DO", Studies*

in Intelligence, 35, pp. 23-28, disponible en http://media.nara.gov/dc-metro/rg-263/6922330/Box-11-130-3/263-a1-27-box-11-130-3.pdf; Alberto Bolivar (2009), "Cultura, períodos culturales y servicios de inteligencia en el Perú", 1960-2008, pp. 257-274; Juan Manuel Reyes-Alonso (2009), "La cultura cubana y su expresión en los servicios de inteligencia", pp. 387-414, todos en Russell G. Swenson and Susana C. Lemozy, op. cit.

12. *Cogan, op. cit., p. 28.*
13. *Bolivar, op. cit., p. 259.*
14. *Reyes-Alonso, op. cit., p. 404.*
15. *Juan Antonio Rodríguez Menier (1993), Cuba por Dentro: El MININT, Miami, Florida, Ediciones Universal, p. 149.*
16. *Menier, op. cit., p. 45.*
17. *Irena Dumitru (2014), "Building an Intelligence Culture from Within: The SRI and Romanian Society," International Journal of Intelligence and Counterintelligence, 27, no. 3, pp. 569-589. Ibid., pp. 578 and 580.*
18. *Ibid., p. 575.*
19. *Tomadas de la 22nda edición del diccionario de la real academia Española.*
20. *Rob Johnston (2005), Analytic Culture in the U.S. Intelligence Community, Washington, DC,*
21. *Center for the Study of Intelligence, p. 101. Johnston se refiere al proceso de aculturación dentro de la CIA como "socialización organizacional".*
22. *Por ejemplo, Athan G. Theoharis, ed. (1998), en A Culture of Secrecy: The Government vs. the People's Right to Know, Lawrence, Kansas, University Press of Kansas, alega que las agencias de inteligencia de Estados Unidos han ido más allá de no divulgar los documentos al público. Ellos han "saneado el registro" por la destrucción de ciertos documentos que algunos funcionarios de la agencia, de manera autónoma, habían declarado exentos de ser parte de los registros oficiales del gobierno.*
23. *Un listado breve incluye las operaciones Jaque y Fénix (2008), Sodoma (2010), y Odiseas (2011).*
24. *Coronel Luís Alberto Villamarín Pulido (2013), Operación Jaque, Bogotá, Colección Conflicto Colombiano no. 5.*
25. *German Castro Caycedo (2010), Objetivo 4, Bogotá, Editorial Planeta.*
26. *Ibid., p. 38.*
27. *Ibid., p. 343.*
28. *Ibid., p. 229.*
29. *Ibid., p. 168.*
30. *Tomás Borges (2012), Diario de un Agente Encubierto, México: Editorial Planeta.*
31. *Ibid., p. 14.*
32. *En su prólogo al Diario de un Agente Encubierto, p. 12, la periodista mexicana Isabel Arvide se lamenta de que Borges no revele más sobre el "desprendimiento humano que los policías mantienen profundamente oculto y que todavía no han sido capaces de expresar.*
33. *Ibid., p. 206.*

34. *Ibid., p. 277.*
35. *Ibid., p. 340.*
36. *Luiz Eduardo Soares, André Batista e Rodrigo Pimentel (2005), Elite da Tropa, Rio de Janeiro, Editora Objetiva. El libro ha sido traducido por Clifford E. Landers y publicado en 2008 como Elite Squad, Nueva York, Weinstein Libros. Algunas citas de la edición portuguesa utilizados en este documento son traducciones realizadas por el autor de este artículo.*
37. *Véase Micaela Kramer (Winter 2011), "Contaminating Crime and Immunizing Police Gangs: The Reemergence of Sovereign State Violence in Elite Squad," e-misferica 8.2, disponible en http://hemisphericinstitute.org/hemi/en/e-misferica, para un argumento que el atractivo popular de las películas se deriva de la fuerza del "impulso de autoinmunidad" en las democracias que aprueban los malos tratos de los enemigos (internos).*
38. *Luiz Eduardo Soares et al., op. cit., p. 303.*
39. *Ibid., p. 140.*
40. *Ibid., pp. 295.*
41. *Ibid., p. 259.*
42. *Ibid., pp. 294-295.*
43. *Jesús Emilio García Acosta (2007), El Ave del Pantano, Bogotá: Editorial la Serpiente Emplumada.*
44. *Ibid., p. 84.*
45. *Ibid., p. 92.*
46. *Evelio Buitrago Salazar (1977), trans. M Murray Lasley, Zarpazo the Bandit: Memoirs of an Undercover Agent of the Colombian Army, Montgomery, Alabama, University of Alabama Press. La asignación de sargento del Ejército colombiano Evelio Buitrago Salazar desde 1960 hasta 1965 fue de penetrar clandestinamente bandas rurales y despachar a sus líderes ya que el gobierno trató de llevar la violencia a su fin. Cuando ha llegado a su límite de decir mentiras para los bandidos con quien vive, él confiesa a sí mismo: Cansado de esta vida que estaba viviendo con Tista, regresé a Zarpazo [su blanco principal]. Estaba agotado, exhausto, temeroso de que dormido o despierto podría decir una palabra que me iba a entregar. La tensión nerviosa me empujaba hasta el límite de mi resistencia y, francamente, mis fuentes espirituales estaban a punto de romperse. (p. 72)*
47. *David Atlee Phillips (1977), The Night Watch: 25 Years of Peculiar Service, New York, Ballantine. El libro desacreditado fue el de Victor Marchetti and John D. Marks (1974), CIA and The Cult of Intelligence, New York, Dell.*
48. *Ibid., p. 46.*
49. *Ibid., p. 151.*
50. *Bravo Leon (2011), El Espía Francés: Crimen, corrupción y tráfico de armas en Chile, Origo Ediciones.*
51. *Adolfo Alberto Laborde Carranco (2012), Sosha Man: El hombre empresa en el contexto de la Inteligencia económica estratégica, México, Instituto de Estudios Superiores de Monterrey/ Plaza y Valdés Editores.*
52. *Ibid., pp. 47 and 63.*

53. *Nota del autor de la contraportada del libro.*
54. *Ibid., p. 77.*
55. *Carolina Sancho Hirane (2015), "Intelligence Cooperation in the Framework of the Association of South American Nations (UNASUR): Possibilities and Limitations," en Russell G. Swenson y Carolina Sancho Hirane, eds., Intelligence Management in the Americas, Washington, DC, National Intelligence University, pp. 236-237. Disponible en http://ni-u.edu/wp/wp-content/uploads/2014/09/IntelMgmtintheAmericas.pdf. Además de los siete países de América del Sur identificados por Sancho, Canadá, Estados Unidos y México también asignan requisitos de inteligencia estratégica a organismos civiles nacionales.*
56. *Fredy Rivera Vélez, coord. (2011) Inteligencia estratégica y prospectiva, Quito: FLACSO, Sede Ecuador and Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador, p. 40.*
57. *Fredy Rivera Vélez (2011), "La Inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas," en Inteligencia estratégica y prospectiva, op. cit., p. 48.*
58. *Fernando Velasco, Ruben 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, Washington, DC, National Defense Intelligence College, pp. 351-364. Disponible en http://niu.edu/ni_press/pdf/Democratización_de_la_Función_de_Inteligencia.pdf.*
59. *Ibid., p. 355. La definición oficial aparece en el sitio web de la CNI en http://www.cni.es/es/culturainteligencia.*
60. *Ibid., p. 352.*
61. *Véase Irena Dumitru (2014), op. cit., p. 576 por sus comentarios sobre el enfoque limitado a la conciencia pública de la cultura de inteligencia en Italia y Francia.*
62. *Véase Mark Riebling (1994), Wedge: The Secret War between the FBI and CIA, New York, Alfred A. Knopf.*
63. *Christopher Lynch (2009), The C.I. Desk: FBI and CIA Counterintelligence As Seen from My Cubicle, Indianapolis, Indiana, Dog Ear Publishing, pp. 382-384, explica el proceso bizantino en la comunidad de inteligencia de Estados Unidos para la revisión de los documentos solicitados para la liberación pública.*
64. *Véase Rafael Martínez (2007), "Cultura política sobre inteligencia: Hacia un encuentro con la sociedad," en Diego Navarro Bonilla y Miguel Ángel Esteban, op. cit., p. 168, para una discusión de la tensión entre la "socialización" y "adoctrinamiento" en el contexto de la cultura de inteligencia españoles.*
65. *Esta indiferencia es el tema de Leslie A. Donovan (2003), "Citizens as Intelligence volunteers-the Impact of Value Structures," International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, 18, no. 2, p. 239-245.*
66. *Richard J. Aldrich (2009), "Beyond the Vigilant State: Globalisation and Intelligence," Review of International Studies, 35, p. 900.*
67. *Ley de Seguridad Publica y del Estado, 21 Septiembre 2009. Disponible en http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/11/LEY-DE-SEGURIDAD-PUBLICA.pdf.*

68. *Katalina Barreiro Santo y Fredy Rivera Vélez, op. cit, p. 152.*
69. *Katalina Barreiro Santo y Fredy Rivera Vélez, op. cit., pp.148-149.*
70. *Véase Loch K. Johnson, ed. (2014), "An INS Special Forum: Implications of the Snowden Leaks," Intelligence and National Security, 29, no. 6, pp. 793-810.*
71. *Para más detalles, véase http://www.opengovpartnership.org/countries.*
72. *See Luís M. Plaza (2010), "Sistemas públicos de I & D [investigación y desarrollo] como generadores de recursos de información en Inteligencia Económica," en Diego Navarro Bonilla y Miguel Ángel Esteban, coords., op. cit., pp. 290-299.*
73. *Para discusiones sobre la ética de inteligencia y la protección de los derechos humanos en el contexto de los códigos y principios de conducta nacionales e internacionales, consulte a Carlos Maldonado (2015), "Ética e inteligencia: Revisión de la experiencia europea y norteamericana y su aplicación en América Latina," pp. 121-141, y Moira Nakousi Salas y Daniel Soto Muñoz (2015), "Derechos humanos y ética de la inteligencia: Análisis de casos cinematográficos," pp. 143-165, en Russell G. Swenson y Carolina Sancho Hirane, op. cit..*
74. *Garrett Jones (Winter 2006), "It's a Cultural Thing: Thoughts on a Troubled CIA," Orbis, 50, no. 1, pp. 23-40.*
75. *Miguel Anxo Bastos Boubeta (2012), "Análisis de políticas públicas e inteligencia estratégica: Qué pueden aprender mutuamente?" en José Julio Fernández Rodríguez et al., op. cit., pp. 37-46. "La visión que del proceso político presupone el análisis de políticas públicas es mucho más rico y elaborada que la del análisis estratégica." (p. 42)*
76. *Para ejemplos posibles de tales experimentos naturales, véase Russell G. Swenson (Julio-Septiembre 2014), "La transición democrática de la inteligencia en las Américas", Boletín Democracia, Seguridad y Defensa (de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador), No. 61, pp. 6-10. Para acceso al Boletín, consulta http://www.puce.edu.ec/portal/content/Democracia.*
77. *Two books trace the rationale and trajectory of this policy in Spain and discuss the need for its application in the Americas: Diego Navarro Bonilla and Miguel Angel Esteban Navarro, coords. (2007), Terrorismo Global: Gestión de información y servicios de inteligencia, Madrid, Plaza y Valdés, and José Julio Fernández Rodríguez, Daniel Sansó-Rubert Pascual, Julia Pulido Grajera and Rafael Monsalve, coords. (2012), Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea, Spain, Ministerio de Defensa.*
78. *The work of a country's financial intelligence units against money laundering and terrorist financing gains effectiveness through internationally coordinated efforts with other members of the Egmont Group. See http://www.egmontgroup.org/about/list-of-members/by-region/americas.*
79. *Katalina Barreiro Santo y Fredy Rivera Vélez (2011), "Inteligencia estratégica: algo más que curiosidad mediática o (in) discrecionalidad política," in Fredy Rivera Vélez, coord., Inteligencia estratégica y prospectiva, Quito, FLACSO, Sede Ecuador and Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador, pp. 39-40.*
80. *The most recent compilation of these studies is Isabelle Duyvesteyn, compiler (2013), Intelligence and Strategic Culture, New York and London, Routledge.*
81. *Some examples include Jon Wiant (2009), "Reflexiones sobre la cultura de inteligencia: Con-*

trataciones durante la carrera civil y militar de un oficial de inteligencia estadounidense," pp. 1-17; Vicente Torrijos R. (2009), "6 claves para entender la cultura de inteligencia en Colombia," pp. 275-290; and Bowman H. Miller (2009), "La inteligencia nacional: Hecha en EE.UU.," pp. 415-433, all in Russell G. Swenson and Susana C. Lemozy, Democratización de la Función de Inteligencia, Washington, DC, National Defense Intelligence College, pp. 1-17; Michael A. Turner (2004), "A Distinctive U.S. Intelligence Identity," International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, 17, no. 1, pp. 42-61; Philip Murphy (2002), "Creating a Commonwealth Intelligence Culture: The View from Central Africa 1945-1965," Intelligence and National Security, 17, no. 3, pp. 131-162; and Douglas Porch (1995), "French Intelligence Culture: A Historical and Political Perspective," Intelligence and National Security, 10, no. 3, pp. 486-511.

82. *Philip Davies (October 2004), "Intelligence Culture and Intelligence Failure in Britain and the United States," Cambridge Review of International Affairs, 17, no. 3, pp. 495-520.*
83. *Anonymous (Fall 1990), "The DI's Organizational Culture," Studies in Intelligence, 34, pp. 21-25 [declassified 29 July 2014], available at http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/DOC_0000621388.pdf; Charles G. Cogan, (Summer 1991), "the In-Culture of the DO," Studies in Intelligence, 35, pp. 23-28, available at http://media.nara.gov/dc-metro/rg-263/6922330/Box-11-130-3/263-a1-27-box-11-130-3.pdf; Alberto Bolivar (2009), "Cultura, períodos culturales y servicios de inteligencia en el Perú," 1960-2008, pp. 257-274; Juan Manuel Reyes-Alonso (2009), "La cultura cubana y su expresión en los servicios de inteligencia," pp. 387-414, all in Russell G. Swenson and Susana C. Lemozy, op. cit.*
84. *Cogan, op. cit., p. 28.*
85. *Bolivar, op. cit., p. 259.*
86. *Reyes-Alonso, op. cit., p. 404.*
87. *Juan Antonio Rodríguez Menier (1993), Cuba por Dentro: El MININT, Miami, Florida, Ediciones Universal, p. 149.*
88. *Menier, op. cit., p. 45.*
89. *Irena Dumitru (2014), "Building an Intelligence Culture from Within: The SRI and Romanian Society," International Journal of Intelligence and Counterintelligence, 27, no. 3, pp. 569-589.*
90. *Ibid., p. 578 and 580.*
91. *Ibid., p. 575.*
92. *Taken from the 22nd edition of the Dictionary of the Spanish Royal Academy.*
93. *Rob Johnston (2005), Analytic Culture in the U.S. Intelligence Community, Washington, DC, Center for the Study of Intelligence, p. 101. Johnston describes the process of acculturation in the CIA as "organizational socialization."*
94. *For example, Athan G. Theoharis, ed. (1998), in A Culture of Secrecy: The Government vs. the People's Right to Know, Lawrence, Kansas, University Press of Kansas, alleges that U.S. intelligence agencies have gone beyond withholding documents from public disclosure. They have "sanitized the record" by destroying selected documents that agency officials had autonomously declared exempt from being part of official government records.*

95. *A brief list would include Colombian Operations Jaque and Phoenix (2008), Sodoma (2010), and Odysseus (2011).*
96. *Coronel Luis Alberto Villamarín Pulido (2013), Operacion Jaque, Bogota, Coleccion Conflicto Colombiano no. 5.*
97. *German Castro Caycedo (2010), Objetivo 4, Bogotá, Editorial Planeta.*
98. *Ibid., p. 38.*
99. *Ibid., p. 343.*
100. *Ibid., p. 229.*
101. *Ibid., p. 168.*
102. *Tomás Borges (2012), Diario de un Agente Encubierto , Mexico City: Editorial Planeta.*
103. *Ibid., p. 14.*
104. *In her prologue to Diario de un Agente Encubierto, p. 12, Mexican journalist Isabel Arvide laments that Borges does not reveal more about the "human detachment that police officers keep deeply hidden and that they have not yet been able to express."*
105. *Ibid., p. 206.*
106. *Ibid., p. 277.*
107. *Ibid., p. 340.*
108. *Luiz Eduardo Soares, André Batista e Rodrigo Pimentel (2005), Elite da Tropa, Rio de Janeiro, Editora Objetiva. The book has been translated by Clifford E. Landers and published in 2008 as Elite Squad, New York, Weinstein Books. Some quotations from the Portuguese edition used in this paper are translations by the present author.*
109. *See Micaela Kramer (Winter 2011), "Contaminating Crime and Immunizing Police Gangs: The Reemergence of Sovereign State Violence in Elite Squad," e-misferica 8.2, available at http://hemisphericinstitute.org/hemi/en/e-misferica, for an argument that the popular appeal of the films stems from the strength of the "autoimmunity impulse" in democracies which welcomes harsh treatment of (internal) enemies.*
110. *Luiz Eduardo Soares et al., op. cit., p. 303.*
111. *Ibid., p. 140.*
112. *Ibid., pp. 295.*
113. *Ibid., p. 259.*
114. *Ibid., pp. 294-295.*
115. *Jesús Emilio García Acosta (2007), El Ave del Pantano, Bogotá: Editorial la Serpiente Emplumada.*
116. *Ibid., p. 84.*
117. *Ibid., p. 92.*
118. *Evelio Buitrago Salazar (1977), trans. M Murray Lasley, Zarpazo the Bandit: Memoirs of an Undercover Agent of the Colombian Army, Montgomery, Alabama, University of Alabama Press. Colombian Army Sergeant Evelio Buitrago Salazar's assignment from 1960 through 1965 was to clandestinely penetrate rural gangs and dispatch their leaders as the government sought to bring la violencia to a close. When he has reached his limit of telling lies to gangsters with whom he lives, he confides to himself:*

Tired of this life I was living with Tista, I returned to Zarpazo [his chief target]. I was drained, exhausted, fearful that asleep or awake I might say a word that would betray me. The nervous tension was pushing me to the limit of my endurance and, frankly, my spiritual springs were about to snap. (p. 72)

119. *David Atlee Phillips (1977), The Night Watch: 25 Years of Peculiar Service, New York, Ballantine. The discredited exposé was by Victor Marchetti and John D. Marks (1974), CIA and The Cult of Intelligence, New York, Dell.*
120. *Ibid., p. 46.*
121. *Ibid., p. 151.*
122. *Bravo Leon (2011), El Espía Francés: Crimen, corrupción y tráfico de armas en Chile, Origo Ediciones.*
123. *Adolfo Alberto Laborde Carranco (2012), Sosha Man: El hombre empresa en el contexto de la Inteligencia económica estratégica, México, Instituto de Estudios Superiores de Monterrey/ Plaza y Valdés Editores.*
124. *Ibid., pp. 47 and 63.*
125. *Author's note from the back cover of the book.*
126. *Ibid., p. 77.*
127. *Carolina Sancho Hirane (2015), "Intelligence Cooperation in the Framework of the Association of South American Nations (UNASUR): Possibilities and Limitations," in Russell G. Swenson and Carolina Sancho Hirane, eds., Intelligence Management in the Americas, Washington, DC, National Intelligence University, pp. 236-237. Available at http://ni-u.edu/wp/wp-content/uploads/2014/09/IntelMgmtintheAmericas.pdf. In addition to the seven South American countries identified by Sancho, Canada, the United States and Mexico also assign strategic intelligence requirements to national, civilian agencies.*
128. *Fredy Rivera Vélez, coord. (2011) Inteligencia estratégica y prospectiva, Quito: FLACSO, Sede Ecuador and Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador, p. 40.*
129. *Fredy Rivera Vélez (2011), "La Inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas," in Inteligencia estratégica y prospectiva, op. cit., p. 48.*
130. *Fernando Velasco, Ruben Arcos y Diego Navarro (2009) "La Cultura de Inteligencia en España: una exigencia estratégica en desarrollo," in Democratización de la Función de Inteligencia-el Nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica, Washington, DC, National Defense Intelligence College, pp. 351-364. Available at http://niu.edu/ni_press/pdf/Democratización_de_la_Función_de_Inteligencia.pdf.*
131. *Ibid., p. 355. The official definition appears on the CNI website at http://www.cni.es/es/culturainteligencia.*
132. *Ibid., p. 352.*
133. *See Irena Dumitru (2014), op. cit., p. 576 for comments on the limited approach to public awareness of intelligence culture in Italy and France.*
134. *See Mark Riebling (1994), Wedge: The Secret War between the FBI and CIA, New York, Alfred A. Knopf.*

135. *Christopher Lynch (2009), The C.I. Desk: FBI and CIA Counterintelligence As Seen from My Cubicle, Indianapolis, Indiana, Dog Ear Publishing, pp. 382-384, explains the byzantine approach in the U.S. intelligence community to reviewing documents for which public release is sought.*
136. *See Rafael Martínez (2007), "Cultura política sobre inteligencia: Hacia un encuentro con la sociedad," in Diego Navarro Bonilla and Miguel Angel Esteban, op. cit., p. 168, for a discussion of the tension between "socialization" and "indoctrination" in the context of Spanish intelligence culture.*
137. *This indifference is the theme of Leslie A. Donovan (2003), "Citizens as Intelligence volunteers-the Impact of Value Structures," International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, 18, no. 2, p. 239-245.*
138. *Richard J. Aldrich (2009), "Beyond the Vigilant State: Globalisation and Intelligence," Review of International Studies, 35, p. 900.*
139. *Ley de Seguridad Publica y del Estado, 21 September 2009. Available at http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/11/LEY-DE-SEGURIDAD-PUBLICA.pdf.*
140. *Katalina Barreiro Santo and Fredy Rivera Vélez, op. cit, p. 152.*
141. *Katalina Barreiro Santo and Fredy Rivera Vélez, op. cit., pp.148-149.*
142. *See Loch K. Johnson, ed. (2014), "An INS Special Forum: Implications of the Snowden Leaks," Intelligence and National Security, 29, no. 6, pp. 793-810.*
143. *For details, see http://www.opengovpartnership.org/countries.*
144. *See Luís M. Plaza (2010), "Sistemas públicos de I & D [investigación y desarrollo] como generadores de recursos de información en Inteligencia Económica," in Diego Navarro Bonilla and Miguel Ángel Esteban, coords., op. cit., pp. 290-299.*
145. *For discussions of intelligence ethics and the protection of human rights in the context of national and international codes and principles of behavior, see Carlos Maldonado (2015), "Ética e inteligencia: Revisión de la experiencia europea y norteamericana y su aplicación en América Latina," pp. 121-141, and Moira Nakousi Salas and Daniel Soto Muñoz (2015), "Derechos humanos y ética de la inteligencia: Análisis de casos cinematográficos," pp. 143-165, in Russell G. Swenson and Carolina Sancho Hirane, Gestión de Inteligencia en las Américas, Washington, DC, National Intelligence University.*
146. *Garrett Jones (Winter 2006), "It's a Cultural Thing: Thoughts on a Troubled CIA," Orbis, 50, no. 1, pp. 23-40.*
147. *Miguel Anxo Bastos Boubeta (2012), "Análisis de políticas públicas e inteligencia estratégica: Qué pueden aprender mutuamente?" in José Julio Fernández Rodríguez et al., op. cit., pp. 37-46. "La visión que del proceso político presupone el análisis de políticas públicas es mucho más rico y elaborada que la del análisis estratégica." (p. 42)*
148. *For prospective examples of such natural experiments, see Russell G. Swenson (July-September 2014) "La transición democrática de la inteligencia en las Américas," Boletín Democracia, Seguridad y Defensa (de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador), No. 61, pp. 6-10. For access to the Boletin, consult http://www.puce.edu.ec/portal/content/Democracia.*

149. *Balbi, Eduardo Raúl. "Breves reflexiones acerca de la Prospectiva" 2008. Pag 16.*
150. *Citado por Balbi, Eduardo Raul. Ob. Cit.*
151. *Entendida como la causa que supuestamente hace que ocurra una cosa no condicionada por la relación de causa y efecto ni por la intervención humana o divina*
152. *Godet, Michel "La caja de herramientas de la prospectiva estratégica". Cuarta Edición. 2000. Paris. pág. 6.*
153. *A manera individual y dentro de un colectivo que denominaremos gobierno o Estado.*
154. *Entendiendo el concepto amplio de gestión que engloba el diseño, formulación, preparación y conducción.*
155. *Entre los principales autores y analistas tenemos a José Manuel Ugarte, Guillermo Holzmann, Freddy Rivera, Andrés Gómez de la Torre Rotta.*
156. *Incluye todo el espectro de asuntos militares, diplomáticos, políticos y económicos nacionales e internacionales de un país.*
157. *Manual de Inteligencia, Comando Superior de Educación del Ejercito, Guatemala, 2009.*
158. *En el 2014 el gobierno peruano decidió la reorganización de la agencia encargada de producir el más alto nivel de inteligencia por realizar inteligencia operativa.*
159. *Para mayores detalles revisar Inteligencia estratégica, nuevas visiones y misiones del proceso de inteligencia militar en http://estrategiapazbone.blogspot.com/2012/05/inteligencia-estrategica-nuevas_02.html*
160. *Para mayores detalles revisar http://www.monografias.com/trabajos32/prospectiva/prospectiva2*
161. *Balbi, Eduardo Raul. "Construyendo el futuro: método MEYEP de prospectiva estratégica". Red Escenarios y Estrategia en América Latina. Buenos Aires. Mayo 2014.*
162. *Balbi, Eduardo Raúl. "Anticipación estratégica y gestión de riesgos" Agosto 2013. Buenos Aires.*
163. *Balbi, Ob cit*
164. *En Noviembre del 2014 la Dirección de Prospectiva de la Secretaria de Seguridad y Defensa Nacional presentó públicamente el análisis prospectivo de la seguridad denominado "Estudio prospectivo de la Seguridad y Defensa Nacional al 2030" elaborado por la Secretaria de Seguridad y Defensa Nacional- SEDENA.*
165. *Decreto Legislativo 1129 Ley del Sistema de Defensa Nacional.*
166. *"Estudio prospectivo de la Seguridad y Defensa Nacional al 2030" Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional- SEDENA. Noviembre 2014. Pág. 4.*
167. *El Acuerdo Nacional es el foro nacional donde confluyen gobierno, partidos políticos, empresarios, organismos sociales y sociedad civil en general para el establecimiento de Políticas de Estado*
168. *El presente artículo resume entrevista personal que el autor realiza a Gerardo Arce analista en Planeamiento Estratégico y Prospectiva de la SEDENA Perú.*
169. *Eje Uno: Políticas de Defensa; Eje Dos: Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz; Eje Tres: Industria y Tecnología de la Defensa y Eje Cuatro: Formación y Capacitación*
170. *De los "considerandos" del Acuerdo de paz firme y duradera (29 de diciembre de 1996).*
171. *Otros acuerdos y antecedentes pueden consultarse en: http://www.guatemalaun.org/paz.cfm*

172. *Se emplea la palabra Ejército y no Fuerzas Armadas, porque la primera es la denominación oficial en Guatemala, país al que se circunscribe el trabajo.*
173. *De Interés para el tema que nos ocupa la lectura de: MARTINEZ RODRIGUEZ, Antonia. La Transición política. En: http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transicion_politica.htm*
174. *Nota incluida en el texto de referencia: R.J. Rummel, Death by Government (New Brunswick, N. J.: Transaction, 1994), p. 4*
175. *Una interesante visión en ZURBRIGGEN, Cristina [En línea] (2006). El Institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. Revista de ciencia política. Volumen 26, número 1. En: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100004*
176. *Aunque como ya se ha indicado puede haber instituciones no formales.*
177. *Más información en IEPADES (2000). Inteligencia Policial. Compilación de textos. Guatemala. Conferencia número 1: Estructura de Inteligencia en Guatemala. Los trabajos siguientes reportan la situación de la inteligencia en el resto de países centroamericanos.*
178. *Acuerdos de paz firme y duradera, 29 de diciembre de 1996.*
179. *Una descripción más detallada en Cuadernos de IEPADES n. 1. Pág. 66.*
180. *En relación con este cambio y cuál era la situación en esos años se recomienda la lectura de SHIRMER, Jennifer (2001). Capitulo 7: Inteligencia militar. En Intimidades del proyecto político de los militares. Guatemala, Serviprensa C.A.*
181. *Daniel Fisk, subsecretario de Estado de EU para Asuntos del Hemisferio Occidental, recomendó mientras que en Honduras se llevaba a cabo la V Ronda de Negociaciones del CAFTA, que los países de la región emprendieran una profunda reforma de sus Ejércitos para enfrentar al terrorismo y el crimen internacional.*
INFORME REGIONAL: América Latina (2004). Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos. FLACSO. (Pág. 56)
182. *La Constitución únicamente hace referencia a la Policía en el artículo 259 y es para referirse a las Policías locales o del municipio.*
183. *Información en detalle en: http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Guate/ref99.html*
184. *Tomado de: Informe sobre la Democracia en América Latina 2004. PNUD. Pág. 112.*
185. *El informe Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica. FLACSO. Secretaría General, indica que son alrededor de 60.000 (p. 326). Ver: http://noticias.com.gt/nacionales/20100405-agentes-seguridad-privada-superan-numero-agentes-pnc.html*
186. *Según datos del Ministerio de Gobernación en: http://www.digessp.gob.gt/index.php?option=-com_k2&view=item&layout=item&id=652&Itemid=316*
187. *A modo de ejemplo ver: http://www.republicagt.com/seguridad-y-justicia/gobernacion-q184-7-millones-de-sobrevaloracion-en-videovigilancia/;en:http://mingob.gob.gt/digessp/index.php?option=com_k2&view=item&id=707:cuatro-denuncias-por-servicio-ilegal-de-seguridad-privada&Itemid=123; en: http://www.digessp.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=item&id=815:operativo-contra-servicios-ilegales-de-seguridad-privada&Itemid=123*
188. *"En relación al mercado legal, existen más de 100 empresas de compraventa de armas y mu-*

niciones ….". Según el Departamento de Control de Armas y Municiones, se encuentran registradas 55 empresas de compraventa de armas y municiones en la ciudad capital y 87 en los departamentos, asimismo, está registradas 10 armerías (negocios de reparación de armamento) en la ciudad capital y 4 en los departamentos". (Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica, p. 271).

189. *Véase Crimen y violencia en Centroamérica (2011)*
190. *El informe: BALSELLS CONDE, E. (2006). El costo económico de la violencia en Guatemala. Guatemala City: United Nations Development Programme Office in Guatemala, estima el costo de la violencia en el país como el 7.3 del PIB, ó 2.4 billones de dólares de EUA.*
Tambien Business costs of crime and violence en: En: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf
191. *Global Peace Index 2014*
192. *Al respecto: Tesis de graduación de la Universidad Landivar (Guatemala, 2010): La Seguridad Privada en Guatemala: Ventajas y riesgos para la seguridad pública. Morelia García Arriaza*
193. *AREVALO DE LEÓN, Bernardo (editor) (2002). Hacia una política de seguridad democrática, especialmente a partir de la página 223. El proceso legislativo que se describe en el trabajo, tiene sus antecedentes en este estudio.*
194. *Guatemala. Decreto número 71-2005 de 12 de octubre de 2005*
195. *Guatemala. Decreto número 18/2008, de 11 de marzo de 2008*
196. *Al tipo de cambio (Q7,6 por dólar) actual*
197. *Gómez de la Torre A. Perú: Frustraciones en los Intentos por Reconstruir su Sistema de Inteligencia. En: Swenson R, y Lemozy S, compl. Profesionalismo de Inteligencia en las Américas. Ed rev. Washington D.C.: Joint Military Intelligence College´s Center for Strategic Intelligence Research; 2004. p. 155-186.*
198. *Gómez de la Torre A. Los servicios secretos en América Latina siguen en la zona oscura [internet]. Infolatam, c2015 [consultado 18 Feb 2015]. Disponible en: http://www.infolatam.com/2015/02/13/los-servicios-secretos-en-america-latina-siguen-en-la-zona-oscura/*
199. *Gómez de la Torre A. Comisiones reformadoras de Inteligencia: experiencias latinoamericanas recientes (2001-2009). En: Fredy Rivera Vélez, coord. Inteligencia estratégica y Prospectiva. Quito: FLACSO-SENAIN-AECID; 2011. p. 177-196.*
200. *Argentina. Ley 27.126 Agencia Federal de Inteligencia. Boletín Oficial de la República Argentina N° 33.083, 05 Mar 2015.*
201. *Argentina. Ley 25.520 Ley de Inteligencia Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina N° 29.790, 06 Dic 2001.*
202. *Sued G. La comisión bilateral de control sólo se reunió dos veces en todo el año [internet]. La Nación; c2014 [consultado 02 Jul 2015]. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/1754409-la-comision-bicameral-de-control-solo-se-reunio-dos-veces-en-todo-el-ano*
203. *Chile. Ministerio del Interior. Decreto Ley 521 Crea la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 18 Jun 1974.*
204. *Chile. Ministerio del Interior. Decreto Ley 1878 Crea la Central Nacional de Informaciones.*

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Diario Oficial N° 29.836, 13 Ago 1977.

205. *Chile. Ministerio del Interior. Decreto Ley 19212 Crea la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 30 Abr 1993.*
206. *Chile. Ministerio del Interior. Subsecretaría del Interior. Ley 19.974 Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 02 Oct 2004.*
207. *Labra A, Álvarez ME, Toro P, y Wilson JM. Gobierno estudia dotar de agentes especiales a la Agencia Nacional de Inteligencia [internet]. La Tercera; c2014 [actualizado 10 Set 2014; citado 02 Jul 2015]. Disponible en: http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/09/674-595228-9-gobierno-estudia-dotar-de-agentes-especiales-a-la-agencia-nacional-de.shtml*
208. *Corte Constitucional tumba Ley de inteligencia y contrainteligencia [internet]. El Espectador; c2010 [actualizado 16Nov 2010; citado 19 Jul 2015]. Disponible en: http://www.elespectador.com/noticias/judicial/corte-constitucional-tumba-ley-de-inteligencia-y-contra-articulo-235169*
209. *Colombia. Poder Público - Rama Legislativa. Ley Estatutaria 1288 de 2009 por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, N° 47.282, 05 Mar 2009.*
210. *Corte Constitucional. República de Colombia [internet]. Sentencia C-913/10, [citado 18 Jul 2015] Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-913-10.htm*
211. *Colombia. Presidencia de la República. Decreto Número 4179 de 2011 por el cual se crea un Departamento Administrativo y se establece su objetivo, funciones y estructura. Diario Oficial, N° 48.242, 03 Nov 2011.*
212. *Colombia. Congreso de la República. Ley Estatutaria 1621 de 2013 por medio del cual se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, N° 48.764, 17 Abr 2013.*
213. *¿Alguien espió a los negociadores de La Habana? [internet]. Semana, sección Nación, c2014 [actualizado 03 Feb 2014; citado 19 Jul 2015]. Disponible en: http://www.semana.com/nacion/articulo/alguien-espio-los-negociadores-de-la-habana/376076-3*
214. *Paraguay. Poder Legislativo. Ley N° 5241 Que crea el Sistema Nacional de Inteligencia. Gaceta Oficial N° 160, 22 Ago 2014.*
215. *Medrano A. Sistemas de Inteligencia en el Perú. Historia y democratización, 1960-2014. Pensamiento Conjunto, revista de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas. Pensamiento Conjunto, revista de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas. Set 2014;2(2):73-80.*
216. *Gómez de la Torre A. Escuelas de Inteligencia: Repensando y repasando la formación pública en el Perú y Latinoamérica. Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva. Ene - Jun 2014;(15):105-125.*
217. *Gómez de la Torre A. Perú: ¿Reinventando Inteligencia? Democracia, Seguridad y Defensa. Boletín trimestral. Ene - Mar 2015; (63):2-5.*
218. *Gómez de la Torre A. Control y fiscalización de Inteligencia: Una breve mirada iberoamerica-*

na. En: Fernández J, Sansó-Rupert D, Pulido J, Monsalve R., coord. Cuestiones de Inteligencia en la Sociedad Contemporánea. Madrid: Ministerio de Defensa de España; 2012. p. 77-92.

219. *Gómez de la Torre A. y Medrano A. Intelligence Laws in Peru and Latin America - Historical, Legal, and Institutional Evolution. En: Swenson RG y Sancho C, ed. Intelligence Management in the Americas. Washington DC: NI Press; 2015. p. 29-47.*
220. *"El concepto tiene una connotación administrativa… puede ser transitoria, eventual pero dadas las circunstancias también lo es permanente… y puede normalmente no tocar temas de fondo, sino más bien organizacionales de forma…". Véase: Gómez de la Torre, 2004, p. 163.*
221. *Gómez de la Torre A. Política y Legislación de Inteligencia en el Perú e Iberoamérica: Tendencias y Perspectivas. Lima: IDEI - PUCP; 2013. p. 18.*
222. *Gómez de la Torre A. Evolución reciente y contextos de la legislación de Inteligencia: El caso del Perú. En: Chamorro L, editora. Sistemas de Inteligencia comparados: Aportes al caso peruano. Lima: IDEPE; 2010. p. 54-57.*
223. *Referente a los mecanismos de control, véase: Medrano A. Análisis de los mecanismos de control en los Sistemas de Inteligencia en el Perú, 1990 - 2013. Pensamiento Conjunto, revista de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas. Dic 2013;1(3):65-72.*
224. *Rospigliosi F. Anita modosita [internet]. El Comercio. Miércoles 18 de febrero del 2015. [consultado 07 Jul 2015]. Disponible en: http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/anita-modosita-fernando-rospigliosi-noticia-1791562*
225. *Perú. Presidencia del Consejo de Ministros. Decreto Supremo N° 013-2015-PCM Declaran en reorganización la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI. Diario Oficial El Peruano, 01 Mar 2015.*
226. *Perú. Tribunal Constitucional. Expediente N° 0016-2013-PI/TC, 30 Oct 2013. En este documento se resuelve admitir a trámite la demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo 1141.*
227. *Perú. Congreso de la República. Ley N° 28664 Ley del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI. Diario Oficial El Peruano, 04 Ene 2006.*
228. *Perú. Poder Ejecutivo. Decreto Legislativo N° 1141 Decreto Legislativo de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI. Diario Oficial El Peruano, 11 Dic 2012.*
229. *Perú. Congreso de la República [internet]. Reglamento del Congreso de la República. [consultado 08 Jul 2015]. Disponible en: http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamentodelcongreso.pdf*
230. *El Comercio [Internet]. Noticias de Caso BTR. c2013, c2014 [consultado 25 Feb 2015]. Disponible en: http://elcomercio.pe/noticias/caso-btr-307315*
231. *Perú. Presidencia del Consejo de Ministros. Decreto Supremo N° 035-2015-PCM Aprueban Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI. Diario Oficial El Peruano, 04 Abr 2013.*
232. *Perú. Congreso de la República. Proyecto de Ley N° 4252-2014-CR Proyecto de Ley que modifica los artículos 11, 16, 17 y 36 del Decreto Legislativo 1141, Decreto Legislativo de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI. 05 Mar 2015.*

233. *Bordaberry P. Regulación del Sistema de Inteligencia Estratégica del Estado y creación de la Secretaría Nacional de Inteligencia [internet]. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, XLVIII legislatura, 1° sesión ordinaria, n° 2, tomo 533, c2015 [consultado 20 Jul 2015]. Disponible en: http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/senado/20150215s0001.pdf*
234. *Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. 08 de 03 de 2015*
235. *Kahneman, Daniel. Pensar rápido, pensar despacio. México: Debate, 2012.*
236. *Maslow, A. H. "A Theory of Human Motivation." Psychological Review, 1943: 378.*
237. *Kahn, David. "An historical theory of intelligence." En Intelligence Theory, de Stephen Marrin and Mark Phytian Peter Gill. 2009.*
238. *Thayler, Harry, y Marjorie Locke. El Espionaje en México en el Siglo XX. México: Promexa, p. 33, 2000.*
239. *Archivo General de la Nación. "Direción General de Investigaciones Políticas y Sociales." 20 de 05 de 2015. http://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/guia/INTRODGIPSCOMP.pdf*
240. *Archivo General de la Nación. "Direción General de Investigaciones Políticas y Sociales." 20 de 05 de 2015. http://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/guia/INTRODGIPSCOMP.pdf*
241. *Aguayo, Sergio. La Charola: Una Historia de los Servicios de Inteligencia en México. México: Grijalbo, p. 37, 2001.*
242. *Secretaría de Gobernación, Centro de Investigación y Seguridad Nacional. "Comunicación de Don Pedro Vásquez Colmentares a Guillermo Valdés Castellanos, Director General del CISEN." En CISEN 20 Años de Historia: Testimonios, de Centro de Investigación y Seguridad Nacional. México, p. 19-21, 2009.*
243. *Olea, Jorge Carrillo, entrevista de Luis Herrera Lasso. CISEN 20 Años de Historia: Testimonios, p. 24, (2009).*
244. *Diario Oficial de la Federación. "Diario Oficial de la Federación." 16 de 4 de 2009. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5087246&fecha=16/04/2009.*
245. *Jeannetti, Elena. Institucionalización de un Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional en México. Toluca: UNAM e IAPEM, p. 134, 2007.*
246. *Jeannetti, Elena. Institucionalización de un Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional en México. Toluca: UNAM e IAPEM, p. 134, 2007.*
247. *Por temas duros se entienden aquellos que requieren atención inmediata de los cuerpos de seguridad, por involucrar el uso de la fuerza o amenaza de ello para lograr objetivos específicos. Tradicionalmente las agendas de seguridad nacional reconocen al crimen organizado, subversión, terrorismo y conflictos entre Estados como los principales temas.*
248. *A tener en cuenta: en Rusia si Usted presta dinero a un amigo suyo, habitualmente no le pide recibo, ni, mucho menos, un porcentaje de intereses, aunque en estos dias en Moscú y San Petersburgo se aprende mucho de las prácticas cotidianas estadounidenses.*
249. *Por ejemplo, los ciudadanos de la URSS que se mostraban "no tan" contentos con el sistema soviético "más progresista en el mundo" (como el de EEUU de hoy) fueron declarados lunáticos y se los encerraba en manicomios.*
250. *Prieto del Val, T. La inteligencia militar, una constante histórica [Internet]. 2014, Julio. [Citado*

el 12 de Junio de 2015]; 79 pp. 1-19. Disponible desde: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO79-2014_InteligenciaMilitar_PrietodelVal.pdf

251. *Galvache, F. Estudios sobre Inteligencia: Fundamentos para la Seguridad Internacional. Madrid (España), Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2004. Capítulo 5, La inteligencia compartida; pp. 141-168.*
252. *Kent, S. Inteligencia estratégica para la política mundial norteamericana. Buenos Aires (Argentina), Editorial Pleamar, 1986.*
253. *Ramírez, F & Rincón, R. Necesidad, funcionamiento y misión de un servicio de inteligencia para la seguridad democrática [Internet]. 2008. [Citado el 14 de Junio de 2015]. Disponible desde: http://revistadeinteligencia.es.tl/MISION-DE-LA-INTELIGENCIA.htm*
254. *Vargas, A. Ensayos sobre seguridad y defensa. 1ra ed. Bogotá (Colombia), Universidad Nacional. 2006. Capítulo 5, Sobre la seguridad ciudadana y la inteligencia; pp. 245-266.*
255. *Aguirre, J. Inteligencia estratégica: un sistema para gestionar la innovación. Estudios Gerenciales [Internet]. 2015, Enero. [Citado el 24 de Junio de 2015]; pp. 100-110. Disponible desde: http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios_gerenciales/article/view/1933*
256. *Gómez, A. Inteligencia estratégica y prospectiva. 1a. ed. Quito (Ecuador), FLACSO. 2011. Comisiones reformadoras de inteligencia: Experiencias latinoamericanas recientes (2001-2009); pp. 177-196.*
257. *Castaña, C. Gonzalez, C. Perez, J. Maldonado, J. & Baron, J. Perspectivas actuales de la seguridad y la defensa colombiana en América Latina. 1ra ed. Bogotá (Colombia), Universidad Nacional. 2008. Capítulo 6, Militarización de la lucha contra el narcotráfico: Una mirada al plan Colombia; pp. 103-126.*
258. *Rosales, I. El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y la defensa internacional, Madrid. Ministerio de Defensa, 2005. Capítulo 1, La Inteligencia en los procesos de toma de decisiones en la seguridad y defensa; pp. 39-64.*
259. *Villarraga, A. Las irregularidades de la "Operación Andrómeda": Hecho hostil y factor de riesgo contra el proceso de paz. Fundación cultura democrática [Internet]. 2014, Febrero [Citado el 1 de Julio de 2015]; pp. 1-3. Disponible desde: http://viva.org.co/cajavirtual/svc0387/pdfs/Articulo065_387.pdf*
260. *Delgado, J. La simplificación de la inteligencia y la vulnerabilidad de Colombia. Observatorio de Política y Estrategia en América Latina -Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga [Internet]. 2014, Marzo [Citado el 3 de Julio de 2015]; pp. 1-5. Disponible desde: http://opeal.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=19718:la-simplificaci%C3%B3n-de-la-inteligencia-y-la-vulnerabilidad-de-colombia&Itemid=144*
261. *Con el argumento de que, al regular una actividad que limita derechos fundamentales, el procedimiento de aprobación que debía haber seguido era el propio de las leyes estatutarias, y no el de las leyes ordinarias, que fue el que se tomó en cuenta para aprobar la norma.*
262. *Rivera, J. ¿Punto final al limbo legal de las actividades de inteligencia en Colombia? Revista Estudios Socio-Jurídicos [Internet], 2013, Abril; 15, (1), pp. 139-164. Disponible desde: https:// www.redalyc.org/pdf/733/73328080006.pdf*

263. *Chernick, M. Acuerdo posible: Solución negociada al conflicto armado colombiano. 3ra ed. Bogota: Ediciones Aurora, 2008. pp. 47.*
264. *El Centro Internacional Para la Justicia Transicional (I.C.T.J.), define la Justicia Transicional como una respuesta a las violaciones sistemáticas o generalizadas a los derechos humanos. Su objetivo es promover la paz, reconocer a las víctimas y fomentar iniciativas de reconciliación y democracia. La justicia transicional no es una forma especial de justicia, sino una justicia adaptada a sociedades que se transforman a sí mismas después de un período de violación generalizada de los derechos humanos.*
265. *Fisas, V. Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes. Barcelona (España), Escola de cultura de pau, 2011, pp. 1-20.*
266. *Prieto, C. Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia. Bogotá (Colombia), Friedrich Ebert Stiftung, 2013.*
267. *Bula, C. Bonilla, A. Cortes, F. Piedrahita, J. Rueda, A. Narcotráfico: Guerra insensata. 1ra ed. Bogotá (Colombia), Fundación socialdemócrata de izquierda. 2011. pp. 33.*
268. *Ávila, A & Castro, J. Los retos en convivencia, administración de justicia y seguridad rural en el postconflicto. Friedrich Ebert Stiftung. 2/2015: pp. 5-47.*
269. *Uribe, G. Delincuencia en el postconflicto. Revista Semana [Internet]. 2015, Julio. [Citado el 8 de Julio de 2015]. Disponible desde: http://www.semana.com/opinion/articulo/german-uribe-delincuencia-en-el-posconflicto/434008-3*
270. *However, the logical reasoning is not correct in the case of the significance of Pearson's coefficient translating into the significance of Spearman's coefficient. It is possible to meet a situation where Pearson's coefficient is negative while Spearman's coefficient is positive. The above leads to the following conclusion: Make sure not to overinterpret Spearman's rank correlation coefficient as a significant measure of the strength of the associations between two variables.*
271. *The correlation between defense expenditure and economic growth might be interpreted in the context of resources of financing - defense expenditure, as a productive category of public expenditure, if financed by non-distorting revenues, has a positive effect on economic growth; if financed by distorting revenues, it might have a positive or negative effect on economic growth, depending on the level of the defense expenditure.*
272. *The results also suggested that, in line with the theoretical discussion, it is difficult to estimate a precise effect of military expenditure on growth. […] This lack of association could be the product of omitting relevant economic and strategic control variables, but it does suggest that the effects of military expenditure are rather small.*
273. *In some LDCs (e.g., Brazil and India), defense production is in the export sector using technolocically advanced methods. For these countries, defense would channel, rather than divert, resources to the export sector and promote growth.*
274. *The culture was Western. It comprised three elements, one derived from within itself, one borrowed from Orientalism and a third brought to it by its own potentiality for adaptation and experiment. The three elements are respectively moral, intellectual and technological.*
275. *By the end of the 1980s virtually every small weapon system, such as anti-tank missiles, contai-*

ned at least one microprocessor; while large ones, such as aircraft, contained dozens if not hundreds. Moreover, the computers were beginning to communicate with each other, thus forming whole networks of self-activated, mutually supporting, weapons.

276. *Aprobada por el Decreto 5.484/2005, la Política de Defensa Nacional fue actualizada en 2012 y pasó a denominarse Política Nacional de Defensa.*
277. *However, the logical reasoning is not correct in the case of the significance of Pearson's coefficient translating into the significance of Spearman's coefficient. It is possible to meet a situation where Pearson's coefficient is negative while Spearman's coefficient is positive.*
    The above leads to the following conclusion: Make sure not to overinterpret Spearman's rank cor-relation coefficient as a significant measure of the strength of the associations between two variables.
278. *The correlation between defense expenditure and economic growth might be interpreted in the context of resources of financing - defense expenditure, as a productive category of public expenditure, if financed by non-distorting revenues, has a positive effect on economic growth; if financed by distorting revenues, it might have a positive or negative effect on economic growth, depending on the level of the defense expenditure.*
279. *The results also suggested that, in line with the theoretical discussion, it is difficult to estimate a precise effect of military expenditure on growth. […] This lack of association could be the product of omitting relevant economic and strategic control variables, but it does suggest that the effects of military expenditure are rather small.*
280. *In some LDCs (e.g., Brazil and India), defense production is in the export sector using technolocically advanced methods. For these countries, defense would channel, rather than divert, resources to the export sector and promote growth.*
281. *The culture was Western. It comprised three elements, one derived from within itself, one borrowed from Orientalism and a third brought to it by its own potentiality for adaptation and experiment. The three elements are respectively moral, intellectual and technological.*
282. *By the end of the 1980s virtually every small weapon system, such as anti-tank missiles, contained at least one microprocessor; while large ones, such as aircraft, contained dozens if not hundreds. Moreover, the computers were beginning to communicate with each other, thus forming whole networks of self-activated, mutually supporting, weapons.*
283. *Aprovada pelo Decreto 5.484/2005, a Política de Defesa Nacional foi atualizada em 2012 e passou a se chamar Política Nacional de Defesa.*
284. *El Colombiano, 8 de septiembre de 2011*
285. *La Estrella de Panamá, lunes 12 de enero del 2015*
286. *La Vanguardia, 21 de julio de 2015*
287. *http: www.prensa.com/Ampliacion-Cana-Suez-permitira-simultaneo*
288. *Esteban, M. "Necesidad, funcionamiento y misión de un servicio de Inteligencia para la seguridad y defensa". Cuadernos de Estrategia N° 127. España: IEEE / Ministerio de Defensa de España; 2004.*
289. *Clark, R. Intelligence Analysis. Second edition.. EE.UU.: CQ Press; 2007.*

290. *Vera, R. Sistema de Inteligencia del Estado a luz del Derecho. Chile: Librotecnia; 2008.*
291. *González, J. (coordinador) Inteligencia. España: Tirant lo Blanch; 2012*
292. *Clarke, R. y Knake, R. Guerra en la red. España: Ariel; 2011.*
293. *Laqueur, W. The uses and limits of intelligence. EE.UU.: Transaction publishers; 1995. Pp 201.*
294. *Avendaño A. "El sistema de inteligencia del Estado de Chile, la producción de inteligencia estratégica y otros asuntos relacionados". Cuaderno de Trabajo Nº 13. Chile: ANEPE / CEE; 2012.*
295. *Díaz Fernández, A. Modelos de servicios de inteligencia en Europa y Latinoamérica. En Martínez, R y Tulchin, J (editores). La seguridad desde las dos orillas. España: CIDOB; 2006*
296. *Vera, R. Sistema de Inteligencia del Estado a luz del Derecho. Chile: Librotecnia; 2008.*
297. *Held, D. McGrew, A. Goldblatt, D. Perraton, J. Transformaciones Globales. México: Oxford; 2002. Pp XLIX.*
298. *Castells, M. La Era de la Información. Volumen I. México: Sigloveitiuno; 1999.*
299. *Swenson, R. y Sancho Hirane, C. (editors) Intelligence Management in the Americas. EE.UU.: National Intelligence University; 2015.*
300. *Maldonado, C. "Inteligencia y Diplomacia: La Agencia de Inteligencia del Departamento de Estado". Perspectivas, Perry Center. Volumen 1, Marzo, 2014. Pp 39.*
301. *Kaul, I. Grunberg, I. Stern, M. Bienes Públicos Mundiales. México: Oxford University Press; 2001.*
302. *Bonilla, A. "Presentación". En Bonilla, A. y Jaramillo, G. (editores) La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe. Costa Rica: FLACSO Secretaría General / CAF; 2014. Pp 5.*
303. *Bonilla, A. "La CELAC y el momento multilateral contemporáneo". En Bonilla, A. y Jaramillo, G. (editores) La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe. Costa Rica: FLACSO Secretaría General / CAF; 2014. Pp 194.*
304. *Herman, M. Intelligence power in peace and war. U.K.: Cambridge University Press; 2011.*
305. *Ruiz, C. Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional España: Tecnos; 2002.*
306. *Clark, R. Intelligence Analysis. Second edition. EE.UU.: CQ Press; 2007.Wendt, 2005*
307. *Wendt, A. "La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder". Revista Académica de Relaciones Internacionales, Nº 1, Marzo 2005. España: GERI - UAM.*
308. *Díaz Fernández, A. (coordinador), Revenga, M. y Jaime, O. Cooperación Europea en Inteligencia. España: Thomson Reuters / IUGM; 2009. Pp 270.*
309. *Alda S y Saint-Pierre H (coordinadores). Gobernabilidad y democracia. Chile: RIL / UNESP / IUGM; 2012. Pp 219.*
310. *Díaz Fernández, A. (coordinador), Revenga, M. y Jaime, O. Cooperación Europea en Inteligencia. España: Thomson Reuters / IUGM; 2009. Pp 62.*
311. *Un mayor desarrollo de lo planteado puede encontrarse en Sancho Hirane, C. "Cooperación en Inteligencia y UNASUR: Posibilidades y Limitaciones". Proyecto de investigación extramuro nº ext/12/2012. Chile: ANEPE; 2013.*
312. *"Sancho Hirane, C. Intelligence Cooperation in the Framework of the Union of South American Nations (UNASUR): Possibilities and Limitations. En Swenson, R. y Sancho Hirane, C. (editors)*

Intelligence Management in the Americas. EE.UU.: National Intelligence University; 2015.

313. *Sancho Hirane, C. Intelligence Cooperation in the Framework of the Union of South American Nations (UNASUR): Possibilities and Limitations. En Swenson, R. y Sancho Hirane, C. (editors) Intelligence Management in the Americas. EE.UU.: National Intelligence University; 2015.*
314. *Sancho Hirane, C. "Cooperación en Inteligencia y UNASUR: Posibilidades y Limitaciones". Proyecto de investigación extramuro nº ext/12/2012. Chile: ANEPE; 2013.*
315. *Jordán, J. "Análisis de inteligencia estratégica". En Jordán, J (coordinador) Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional. España: Plaza y Valdés; 2013. Pp 371.*
316. *Bartolomé, M. "Strategic Intelligence Requirements for the Security of Latin America". En Swenson, R y Sancho Hirane, C (editors) Intelligence Management in the Americas. EE.UU.: National Intelligence University; 2015. Pp 157.*
317. *Velasco, F. y Arcos, R. Cultura de inteligencia. España: Plaza y Valdés; 2012.*
318. *Maldonado, C. "Dilemas Antiguos y nuevo en la inteligencia estratégica en Sudamérica". Security and Defense Studies Review, Volume 9, 2009.*
319. *Holzmann, G. "Presidential Decisionmaking Process and Intelligence- Exploring an Open Question". En Swenson, R. y Sancho Hirane, C. (editors) Intelligence Management in the Americas. EE.UU: National Intelligence University; 2015.*
320. *Paz, J. Inteligencia Estratégica en América Latina: Calidad y eficiencia en la gestión estatal. [En Internet]. Insyde ideas. México; 2014 Disponible en http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2014/07/Inteligencia_Estategica_en_AL-Jose_Gabriel_Paz.pdf*
312. *Sancho Hirane, C. Intelligence Cooperation in the Framework of the Union of South American Nations (UNASUR): Possibilities and Limitations. En Swenson, R. y Sancho Hirane, C. (editors) Intelligence Management in the Americas. EE.UU.: National Intelligence University; 2015.*
322. *Gómez de la Torre, A. "Intereses académicos compartidos: hacia una comunidad Iberoamericana de Inteligencia". Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva, Nº 2, Junio - Noviembre 2007. España: Universidad Rey Juan Carlos (Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas democráticos) y Universidad Carlos III de Madrid (Instituto Juan Velásquez de Velasco de Investigación para la Seguridad y Defensa); 2007.*
323. *Sancho Hirane, C. "Democracia, política pública de inteligencia y desafíos actuales: tendencias en países de Latinoamérica". Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva. Nº 11. España: Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas democráticos (Universidad Rey Juan Carlos) Instituto Juan Velázquez de Velasco de Investigación para la Seguridad y Defensa (Universidad Carlos III de Madrid); 2012.*
324. *Swenson, R. Management of National Intelligence. En Swenson, R y Sancho Hirane, C. (editors) Intelligence Management in the Americas. EE.UU.: National Intelligence University; 2015. Pp 3.*
325. *En Parker, Geoffrey, Historia de la guerra, pag. 220*
326. *Siempre tomando como base la inteligencia en su sentido moderno, pues Inglaterra ya la utilizó notablemente en el siglo XV-XVI para la consolidación del reino y del aparato estatal, disolviéndola luego.*
327. *"Desde una perspectiva…que capta la realidad dinámica de nuestro tema, la gran estrategia*

puede ser vista como una confluencia de las interacciones militares que fluyen hacia arriba y hacia abajo, nivel por nivel, formando la dimensión "vertical" de la estrategia, mientras que las diversas relaciones externas entre estados forman la dimensión "horizontal" de la estrategia" E. Luttwak, Para Bellum, pág. 297

328. *Recordemos que Luttwak parte de cinco niveles en estrategia (científico-técnico, táctico, operacional, teatro de operaciones y estratégico) y tres dimensiones, (política, estratégico y gran estrategia), interactuando la primera en sentido vertical y la segunda en sentido horizontal.*
329. *Kent, Sherman: Inteligencia estratégica, Pleamar, Bs.As. La otra acepción es la de organización.*
330. *Como es obvio, nos referimos en particular al cono sur y al llamado "Plan Cóndor", pero existen otros ejemplos.*
331. *Véase en particular el monumental estudio de René A. Dreyfuss: 1964: a conquista do estado, Ed. Vozes, Brasil, 1981.*
332. *Una publicación oficial del Gobierno de los EE.UU de abril de 2009, mostró la reglamentación increíblemente detallada de la tortura, formulada en los manuales de la CIA y retomada por los responsables jurídicos del gobierno. Un Estado que legaliza la tortura deja de ser una democracia. Se podría incluir más elementos: cárcel de Guantánamo, cárceles clandestinas alrededor del mundo, asesinato como elemento central de su política de seguridad nacional, guerras sucias/encubiertas, operaciones especiales por todo el mundo (De acuerdo al periodista de investigación Jeremy Scahill en el 2010 el gobierno de Obama aumentó la presencia de las fuerzas de operaciones especiales a 75 países, donde se incluye al Ecuador), etcétera, etcétera.*
333. *Center for Transatlantic Relations, School of Advanced International Studies, John Hopkins University, "Generating Growth, Human Development and Security in the Atlantic Hemisphere, A Declaration and Call to Action" 2014, Washington DC, USA; John Hopkins University Press, 2014; A New Atlantic Community*
334. *Comision Europea, "Fomento de una estrategia marítima para el Oceano Atlantico", doc. COM(2011)/782 FINAL, Bruselas, Belgica, 28.11.2011*
335. *Comision Europea, "COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO CONOCIMIENTO DEL MEDIO MARINO 2020 observación y recogida de datos sobre el medio marino con miras a un crecimiento inteligente y sostenible", COM/2010/0461 final, disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010DC0461*
336. *Institut de Strategie Compareè, Ministere de la Defense, Francia, 2012.*
337. *Henry Eccles, Army War College, USA, 2005*
338. *Manual de Conceptos Básicos, Escola Superior de Guerra, Brasil, 2012*
339 *Colin Gray, "Modern Strategy", University of Reding, Reino Unido, 2006*
340. *Real Academia Española, Diccionario , disponible en http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=-Adyw1Z7m32x5i5ngcfZ*
341. *Oxford University Press, The English Concise Oxford English Dictionary, Reino Unido, 2011*
342. *Central Intelligence Agency,Center for Study of Intelligence, "The State of Strategic Intelligence", John G. Heindenrich, Vol. 15, disponible en www.cia.gov*

343. *Congreso de la Nación, ley de Inteligencia Nacional No. 25.520 , Argentina, 2001*
344. *Congreso de la Nación, ley de creación de la Agencia Nacional de Inteligencia No. 27.126, Argentina, 2015.*
345. *Ministerio da Defesa, Livro Branco da Defesa, Brasil, 2012*
346. *Parlamento de la República Federativa de Brasil; Ley 9883/1999 Creación del Sistema Brasileño de Inteligencia, BRASILIA, 1999*
347. *FLACSO, Studia Politicae, Universidad Católica de Córdoba, "Defensa y Seguridad en América del Sur: el rol de Brasil en la construcción de la Sub Región como entidad estratégica", Marina Vitelli, Cordoba, Argentina, 2011*
348. *Ministerio de Defensa, Emb. Marcelo Soarez, cit. Marina Vitelli, 2011:8*
349. *Op Cit. Pg.8*
350. *I Encuentro Suramericano de Estudios Estratégicos, Nelson Jobin Ministro de Defensa de Brasil, Brasilia 2009*
351. *Ministerio da Defesa, "Política de Defensa de Brasil", Brasilia 2012 disponible en http://www.defesa.gov.br*
352. *Op.Cit.*
353. *Travassos Mario, "Proyección continental del Brasil", México 1978*
354. *Silva, Golbery do Couto e, "Geopolítica do Brasil", Rio de Janeiro, Brasil 1981.*
355. *Meira Mattos Carlos de , "Proyección Continental del Brasil", Rio de Janeiro, 1960*
356. *ZOPACAS e ou Mare Brasilis, disponible en www.defesa.net , ed.01/2013, 18-01-2013*
357. *ZOPACAS, VII Reunión Ministerial, "Antonio Patriota", Ministro de RREE. De Brasil, Montevideo, 16-01-2013*
358. *Declaraciòn de Foz de Iguazu , Presidentes R. Alfonsin y J. Sarney, Puente Tancredo Neves, 1985*
359. *Buzan Barry, Ole Weaver, "Regiones y Potencias: la estructura de seguridad internacional", Londres 2003*
360. *Subrayado propio*
361. *DefesaNet, "BR-AR - Declaración por la Democracia y la Paz de los Ministros de Defensa de Brasil y Argentina" Buenos Aires, 2015, disponible en www.defesanet.com*
362. *Armada Argentina, "Manual de Intereses Maritimos Nacionales", Buenos Aires, 2007, disponible en www.ara.mil.ar*
363. *ZOPACAS, VII Reunion Ministerial, Celso Amorim, Ministro de Defensa de Brasil , Montevideo, 16-01-2013*
364. *ZOPACAS - Creada por el Consejo de Seguridad de la ONU, en la 50th Plenary Meeting - A/RES/41/11, de 27 de octubre de 1986. Disponible en - http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r011.htm*
365. *ONU, 50th Plenary Meeting, A/RES/41/11, 1986*
366. *CIA / WORD FACTBOOK - Disponible en - https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2060.html*
367. *PLAN DE ACCIÓN DE LUANDA. DECLARACIÓN FINAL DE LUANDA- ONU A/61/1019, Nueva York, 7 Ago 2007. Disponible en http://daccess-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/n07/453/22/pdf/n0745322.pdf?openelement*

ISBN 978-987-3589-31-4

La República Argentina lleva adelante un importante proceso de cambio para consolidar y democratizar las instituciones que tienen bajo su responsabilidad realizar actividades de inteligencia, en sus diferentes dimensiones y niveles.

En este marco y en congruencia con las actividades regionales, nos pareció oportuno reunir en una publicación experiencias, opiniones, ideas y reflexiones de especialistas en la materia.

Esta publicación se enmarca en una decisión político institucional del Ministerio de Defensa de la República Argentina de consolidar las áreas y capacidades de inteligencia estratégica, en conjunto con los países que componen la región suramericana.

Como objetivos complementarios, el volumen busca en primer término destacar la importancia de la inteligencia estratégica de la defensa en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. En segundo término, se propone ser una experiencia en donde el conocimiento académico y la acción estatal se retroalimenten y enriquezcan mutuamente, en lugar de constituirse como dos ámbitos escindidos e inconexos.

Finalmente, y gracias a la rigurosidad académica de las contribuciones, el presente ejemplar busca brindar un análisis descriptivo y prospectivo de la inteligencia estratégica regional, lo que permitirá entablar discusiones futuras en un marco de colaboración y confianza mutua.

Defensa

Ministerio de Defensa
Presidencia de la Nación

CUANDO UN PAÍS SE **JUNTA**.
HAY **FUERZA**.