

Democratización de la Función de Inteligencia

El Nexo de la Cultura Nacional
y la Inteligencia Estratégica



NATIONAL DEFENSE INTELLIGENCE COLLEGE



Democratización de la Función de Inteligencia

El Nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica

Russell G. Swenson

y

Susana C. Lemozy

Coordinadores

NATIONAL DEFENSE INTELLIGENCE COLLEGE

WASHINGTON, DC

Enero de 2009

Las opiniones expresadas en este libro son de los autores y no representan ni las políticas ni puntos de vista de las organizaciones o los gobiernos respectivos



El Colegio Nacional de Inteligencia y de Defensa apoya y fomenta investigaciones académicas y aplicadas que enfocan y mejoran las capacidades de las comunidades de inteligencia en la realización de sus misiones

Democratización de la Función de Inteligencia—El Nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica, Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy, Coordinadores

Este libro incorpora las contribuciones de veintiocho autores que representan un panorama de quince países. Es de esperar que el libro sea de utilidad en las escuelas de Inteligencia gubernamentales y civiles por toda la región, y que emerjan otras investigaciones sobre el tema estimuladas por el presente. Se presentan evidencias en el libro de que la función de inteligencia a nivel nacional y estratégico experimenta cambios de índole evolucionario e involucionario, que la permiten, por sus cuadros profesionales, reflejar y ejecutar lo democrático tan bien como lo represivo, en cualquier país.

Los ensayos de autores estadounidenses que son empleados de gobierno de los EE.UU. fueron sometidos a una reexaminación de seguridad de información, y fueron aprobados por la Oficina de Revisión de Manuscritos del Departamento de Defensa.

Russell G. Swenson, PhD, Director de la Prensa del CNID

Contenidos

| | |
|--------|--|
| v | PRÓLOGO |
| | Marco Cepik |
| xi | PRESENTACIÓN |
| | Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy |
| xxxvii | COMENTARIO INVITADO |
| | Jorge Serrano Torres |
| | <i>Desde una Inteligencia Militar hacia una Inteligencia Ampliada</i> |
| 1 | Reflexiones sobre la Cultura de Inteligencia: Contrataciones durante la Carrera Civil y Militar de un Oficial de Inteligencia Estadounidense — Jon Wiant |
| 19 | El Caleidoscopio del Poder en la Argentina: Su Influencia en la Inteligencia Estratégica — Jorge Osvaldo Sillone |
| 45 | La Inteligencia Civil en México: Antecedentes Contemporáneos — Manuel Balcázar |
| 69 | El Rol de la Inteligencia en la Guatemala Multicultural — Grisel Capo S. y Werner F. Ovalle R. |
| 91 | La Cultura Nacional y su influencia en la estructura de Inteligencia Nacional en el Ecuador — Jaime Castillo |
| | <i>Desarrollo de la Inteligencia y su Contratación con la Sociedad Democrática</i> |
| 113 | Visões do Jogo: Percepções das Sociedades Canadense e Brasileira sobre a Atividade de Inteligência — Joanisval Brito Gonçalves |
| 139 | Inteligencia y Cultura: una Oportunidad para Uruguay — Jorge Jouroff |
| 165 | Reflexión en Torno a la Comunidad de Inteligencia en Chile a Partir de la Cultura de Inteligencia Nacional: los desafíos pendientes — Carolina Sancho Hirane |
| 197 | Cultura Política e Inteligencia Estratégica en Chile — Carlos Maldonado Prieto |

Contenidos

215 Cultura e Inteligência no Brasil — Percepções Estratégicas —
Glauco Moraes

237 Cultura, Civilización, Crisis Política y el Rol Actual de la
Inteligencia Estratégica ¿Tiene Cuerno Nuestro Centinela? —
Heriberto Justo Auel

***Empresa y Misión de Inteligencia: Reconstruyéndolas dentro
de la Globalización***

257 Cultura, Periodos Culturales y Servicios de Inteligencia en el
Perú, 1960-2008 — Alberto Bolívar Ocampo

275 Seis Claves para Entender la Cultura de Inteligencia en
Colombia, y Sus Dificultades — Vicente Torrijos R.

291 La Realidad de la Inteligencia Nacional y la Importancia que
Tiene en la Vida del Estado Boliviano — Raúl L. Mejía Ibáñez

307 Perú: Hacia una Cultura de la Inteligencia — un Desafío —
Andrés Gómez de la Torre Rotta

329 Virtudes y Pecados de la Inteligencia en Tiempos
de Tratado de Libre Comercio — el caso de Costa Rica
Paul Cháves C.

Expresión de la Cultura de Inteligencia

353 La Cultura de Inteligencia en España: una Exigencia Estratégica
en Desarrollo — Fernando Velasco; Rubén Arcos; Diego Navarro

367 Cultura de la Inteligencia en Canadá: Una Evaluación —
Stephane Lefebvre

389 La Cultura Cubana y Su Expresión en los Servicios de
Inteligencia — Juan Manuel Reyes-Alonso

417 La Inteligencia Nacional: Hecha en EE.UU. — Bowman H. Miller

437 La Cultura Política y Administrativa y su Influencia en el
Desarrollo de Estructuras de Inteligencia en Argentina —
José Manuel Ugarte

457 **Reconocimientos de los Coordinadores**

PRÓLOGO

Marco Cepik*

Este novo livro editado por Russell Swenson e Susana Lemozy dá continuidade e aprofunda uma parceria intelectual que tem sido extremamente frutífera para os Estudos de Inteligência, nas Américas e além. Seguindo na trilha de importantes contribuições tais como *Bringing Intelligence About* (Swenson, 2003) e *Intelligence Professionalism in the Americas* (Swenson e Lemozy, 2004), os editores reuniram neste volume 23 ensaios discutindo o tema da cultura nacional e sua influência sobre o perfil da atividade de inteligência em 15 países das Américas e da Espanha.

Ao se perguntarem por que e como a cultura nacional afeta as percepções de ameaça, as políticas de segurança e defesa e o desenho das instituições de inteligência dos diversos países analisados, os autores dos ensaios e os editores do livro contribuem para irmos além da mera descrição do que se passa em cada país, permitindo a formulação de uma teoria sobre a democratização das atividades de inteligência nos Estados contemporâneos. Nesta teoria a cultura de inteligência estratégica de cada país joga um importante papel causal no próprio processo de democratização, o qual, por sua vez, incide sobre o perfil das atividades de inteligência do respectivo país. Esta hipótese é explícita e robusta. Mesmo que demande testes adicionais em outros contextos (sobretudo na África e na Ásia), os diversos ensaios do livro são bem sucedidos em demonstrar que ela faz todo o sentido no contexto da América Latina e mesmo dos Estados Unidos, Canadá e Espanha, casos estudados no livro.

A agenda de pesquisa sobre cultura, instituições informais, normas e valores no campo da inteligência é reforçada por este importante volume, o qual dá continuidade e aprofunda uma linha de pesquisa com fortes raízes nos Estudos de Inteligência (Jervis, 1985; Lowenthal, 1992; Bozeman, 1992; Boardman, 2006).

Uma vez que a cultura, para transformar-se em comportamento, depende de codificação, operacionalização por meio de ideologias e/ou doutrinas e organização da ação individual e coletiva, esta linha de trabalho é complementar, não antagônica,

| v

* Professor de Política Comparada e Segurança Internacional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil, doutor em Ciência Política e autor de *Espionagem e Democracia* (Rio de Janeiro, FGV, 2003), além de outros quatro livros e cerca de trinta capítulos de livro e artigos científicos publicados em português, espanhol e inglês. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Pesquisa Científica (CNPq) do Brasil.

à dos estudos institucionais sobre inteligência estratégica, disciplinas técnicas de coleta na área militar e inteligência criminal ou policial.

Nos últimos anos, surgiram diversas compilações de estudos de caso guiadas por problemas de pesquisa bem definidos e apoiados por evidências empíricas sistemáticas (e.g. Herman, 2001:66-158; Johnson, 2006; Bruneau & Boraz, 2007; Gill & Farson & Phythian & Shpiro, 2008). Juntamente com o trabalho anteriores do autores e este novo livro, estamos agora em condições de realizar um trabalho comparativo esboçado pela primeira geração de estudiosos acadêmicos da inteligência (e.g. Richelson, 1988; Godson, 1988; Johnson, 1996:119-145; Herman, 1996:16-136).

Como se pode depreender da maioria dos ensaios contidos no livro (ver, por exemplo, os casos da Costa Rica e da Colômbia, para tomarmos dois extremos de um *continuum* de militarização da atividade e dos recursos de inteligência estratégica), a ênfase nos temas de segurança do Estado e de controle da criminalidade violenta é um traço distintivo crescente da atividade na região. Um desdobramento interessante da pesquisa realizada neste livro será a possibilidade de uma comparação sistemática com os resultados institucionais e ênfases operacionais e temáticas em outras regiões sobre as quais também começa a existir um corpo de pesquisa comparada impulsionada pela necessidade de consolidar reformas democráticas e melhorar a integração entre imposição da lei e inteligência estratégica (e.g. Williams & Deletant, 2001; Gill & Brodeur & Tollborg 2003; Born & Johnson & Leigh, 2005; Wetzling, 2006; Gill, 2006; Cepik, 2007; Burch, 2007).

Os Estudos de Inteligência encontram-se no limiar de um salto de qualidade analítica que apenas reforçará sua relevância prática. Este livro editado por Russell Swenson e Susana Lemozy é duplamente importante, pelos resultados que traz sobre casos relevantes e pela contribuição que dá para a comparação internacional teoricamente orientada. Trata-se, desde já, de leitura obrigatória para a comunidade epistêmica interessada nos temas de inteligência, cultura estratégica, segurança e democracia.

Referências

- BOARDMAN, Chase. (2006). “Organizational Culture Challenges to Interagency and Intelligence Community Communication and Interaction”. A paper submitted to the Faculty of the Joint Advanced Warfighting School in partial satisfaction of the requirements of a Master of Science Degree in Joint Campaign Planning and Strategy.
- BORN, Hans & JOHNSON, Loch & LEIGH, Ian [editors]. (2005). *Who’s Watching the Spies: Establishing Intelligence Service Accountability*. Dulles, Virginia, Potomac Books.
- BOZEMAN, Adda. (1992). “Knowledge and Method in Comparative Intelligence Studies of the Non-Western World”, in: BOZEMAN, Adda. *Strategic Intelligence and Statecraft: Selected Essays*. New York, Brassey’s, p. 180-212.
- BRUNEAU, Thomas & BORAZ, Steven [editors]. (2007). *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. Austin, University of Texas Press.
- BRUNEAU, Thomas & DOMBROSKI, Kenneth. (2006). “Reforming Intelligence: the Challenge of Control in New Democracies”, in: BRUNEAU, Thomas & TOLLEFSON, Scott [editors]. *Who Guards the Guardians and How? Democratic Civil-Military Relations*. Austin, University of Texas Press, p. 145-177.
- BURCH, James. (2007). “A Domestic Intelligence Agency for the United States? A Comparative Analysis of Domestic Intelligence Agencies and Their Implications for Homeland Security”, *Homeland Security Affairs*, III, no. 02 (June), p. 01-26.
- CEPIK, Marco & BRUNEAU, Thomas. (2008). “Brazilian National Approach Towards Intelligence: Concept, Institutions and Contemporary Challenges”, in: GILL, Peter & FARSON, Stuart & PHYTHIAN, Mark & SHPIRO Shlomo [editors]. *Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches*. Vol. 1 — The Americas and Asia. Washington, Praeger.
- CEPIK, Marco. (2007). “Political Regime and Intelligence System in Brazil: Structural Change and Democratic Control”, in: BRUNEAU, Thomas C. and BORAZ, Steven. [editors]. *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. Austin, University of Texas Press, p. 149-169.

- FARSON, Stuart. (1989). "Schools of Thought: National Perceptions of Intelligence", *Conflict Quarterly*, 9, no. 02 (Spring), p. 52-104.
- FRY, Michael G. & HOCHSTEIN, Miles. (1993). "Epistemic Communities: Intelligence Studies and International Relations", *Intelligence and National Security*, 8, no. 3, (July), p. 14-28.
- GILL, Peter & BRODEUR, Jean-Paul & TOLLBORG, Dennis. [editors]. (2003). *Democracy, Law, and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe*. Aldershot, UK, Ashgate.
- GILL, Peter & FARSON, Stuart & PHYTHIAN, Mark & SHPIRO Shlomo [editors]. (2008). *Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches*. Washington, Praeger. ISBN: 0-275-99206-3. [Two Vols.]
- GILL, Peter. (1994). *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. London, FrankCass.
- GILL, Peter. (2000). *Rounding Up the Usual Suspects?* Aldershot, UK, Ashgate.
- GILL, Peter. (2006). "The Comparative Analysis of Security Intelligence". In: JOHNSON, Loch. [editor]. *Handbook of Intelligence Studies*. London, Routledge, p. 82-90.
- GODSON, Roy. (1988). *Comparing Foreign Intelligence: The U.S. the U.S.S.R., the UK and the Third World*. Washington, Brassey's.
- HASTEDT, Glenn. (1991). "Towards a Comparative Study of Intelligence", *Conflict Quarterly*, 11, no. 03 (summer), p. 55-72.
- HENDERSON, Robert. (1995). "South African Intelligence under de Klerk", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 8, no. 01 (Spring), p. 36-56.
- HENDERSON, Robert. (2004). *International Intelligence Yearbook*. Washington, Brassey's. 2nd edition.
- HERMAN, Michael. (1996). *Intelligence Power in Peace and War*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- HERMAN, Michael. (2001). *Intelligence Services in the Information Age*. London, Frank Cass.
- JERVIS, Robert. (1985). "Improving the Intelligence Process: Informal Norms and Incentives". In: MAURER, A.C., TUNSTALL, Marion D. & KEAGLE, James M. [editors]. *Intelligence: Policy and Process*. Boulder and London, Westview Press, p. 113-124.

- JOHNSON, Loch [editor]. (2006). *Handbook of Intelligence Studies*. London, Routledge.
- JOHNSON, Loch (1996). *Secret Agencies: U.S. Intelligence in a Hostile World*. New Haven: Yale University Press.
- JOHNSON, Loch [editor]. (2006). *Strategic Intelligence*. Washington, Praeger. [Five Vols.]
- LOWENTHAL, Mark. (1992). "Tribal Tongues: Intelligence Consumers, Intelligence Producers", *Washington Quarterly* (Winter), p. 157-168.
- O'CONNELL, Kevin. (2004). "Thinking about Intelligence Comparatively", *Brown Journal of World Affairs*, vol. II, no. 01 (Summer-Fall), p. 189-199.
- RICHELSON, Jeffrey. (1988). *Foreign Intelligence Organizations*. Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Company.
- RICHELSON, Jeffrey. (2008). *The U.S. Intelligence Community*, 4th edition. Boulder, Westview Press.
- SWENSON, Russell & LEMOZY, Susana. [editors]. (2004). *Intelligence Professionalism in the Americas*, 2nd edition. Washington, Joint Military Intelligence College (JMIC).
- SWENSON, Russell [editor]. (2003). *Bringing Intelligence About: Practitioners Reflect on Best Practices*. Washington, JMIC.
- TREVERTON, Gregory & JONES, Seth & BORAZ, Steven & LIPSCY Phillip. (2006). *Toward a Theory of Intelligence: Workshop Report*. Santa Monica, California, Rand Corporation.
- WETZLING, Thorsten. (2006). *The Democratic Control of Intergovernmental Intelligence Cooperation*. Geneva, Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), no. 165.
- WILLIAMS, Kieram & DELETANT, Dennis. (2001). *Security Intelligence Services in New Democracies: The Czech Republic, Slovakia and Romania*. London, St. Martin's Press.

PRESENTACIÓN

El Marco de una Teoría Axiológica de la Inteligencia Nacional

*Russell G. Swenson y
Susana C. Lemozy*

El Proyecto

Se puede expresar en forma literaria lo que ha sido la estrella norte desde inicios de este proyecto de libro:

Como una vez anotó el contador de historias de espionaje, John le Carré, los servicios secretos pueden ser reveladores del carácter profundo de los países que sirven. Un practicante distinguido británico del arte ya se declaró de acuerdo con él, manifestando que la práctica de inteligencia es “la última expresión de una identidad y soberanía nacional”ⁱ

El presente libro investiga la validez de estas observaciones. Además, se dirige justamente a dilucidar si el carácter nacional puede asociarse con las circunstancias de inteligencia nacionales o estratégicas dentro de una región del mundo mayoritariamente fuera del reino de habla inglesa. Queda abierta e importante la discusión dado que los servicios de inteligencia de cualquier país y naturaleza ofrecen por definición la garantía institucional de la supervivencia nacional, y porque la inteligencia estratégica es medio indispensable para un déttente o co-existencia internacional. En fin, la conciencia pública puede contribuir de manera directa a la evolución positiva de esta institución primordial, que figura entre las más viejas de todas, de modo que se pueda destacar un fenómeno de “democratización” de la inteligencia nacional.

En este juego de ensayos realizado por autores de 14 países de las Américas y de España se manifiesta creciente interés por la inteligencia nacional. Este interés por parte del público y la auto-reexaminación sistemática de la empresa de inteligencia por autores de práctica profesional nos permiten concretizar el concepto de la democratización de esta función gubernamen-

ⁱ “Cats’ Eyes in the Dark,” *Economist*, 19 March 2005, p. 32, Traducción de los editores. Desafortunadamente, esta revista no divulgó la fuente exacta de estas observaciones, así requiriendo al lector confiar en el “mensajero”, irónicamente como un informe gubernamental sin fuentes específicas y declaradas. Ver el ensayo de Alberto Bolívar en el presente libro, que se refiere también a la observación de Le Carré, como presentado en *El Topo*, 4ª Edición (Barcelona: Bru-guera, 1981), p. 394-395 o en inglés: *Tinker, Tailor, Soldier, Spy* (New York: Alfred A. Knopf, 1974), p. 342.

al prioritaria. Por democratización entendemos el proceso evolutivo en el establecimiento de un Estado de Derecho en cualquier país, que ofrece amplio espacio de acción a cada uno de los poderes: el ejecutivo, el legislativo, el judicial y la prensa o medios masivos de comunicación. Se plantea que la democratización de la inteligencia nacional consiste en una evolución en cada país de un sistema de inteligencia nacional a través una gama que corre desde la utilización del andamiaje institucional de inteligencia para enfrentar las amenazas primariamente internas a la supervivencia de oficiales *principales* del estado (en un Estado de Seguridad) hasta su uso para efectuar la supervivencia de los *principios* democráticos (Estado de Derecho) de la patria frente a los países del mundo.ⁱⁱ No proponemos juzgar el valor de uno u otro tipo representado en la gama, sino identificar una tendencia hacia la democratización del fenómeno de inteligencia nacional.

Los autores de los ensayos incluidos se comprometieron a responder al amplio interrogante “¿Como se relaciona la cultura nacional de su país con el estatus y evolución de la inteligencia estratégica nacional y como ésta se practica o podría practicarse? A los autores se les permitió interpretar a su gusto el concepto de “cultura”. Para los editores, los conceptos de cultura nacional y de cultura de inteligencia constituyen en conjunto el andamiaje de rasgos heredados y aspectos adaptadores de instituciones gubernamentales llaves en el contexto de la evolución continua del rol de inteligencia en cada sociedad, tal como es vista por sus respectivos ciudadanos. Los editores solicitaron a los autores que enfocaran sus esfuerzos en: 1) el concepto y aplicación de “cultura” dentro y entre las organizaciones nacionales de inteligencia en el país a tratar, y 2) ejemplos del empleo del concepto de cultura para comprender y encarar los problemas de seguridad estratégica en el nivel nacional en el país del autor. Resultó que los trabajos de los autores sobrepasaron en mucho este consejo preliminar, lo que ha permitido la formación de lo que podemos denominar una teoría descriptiva y normativa de la “democratización de la inteligencia nacional”.

En cuanto al concepto de “cultura nacional de inteligencia”, sucedió que ningún autor lo consideró demasiado difícil ni excesivamente amplio para

ⁱⁱ Stuart Farson, en un artículo de reseña, “Schools of Thought: National Perceptions of Intelligence”, *Conflict Quarterly* 9, no. 2 (Spring 1989), p. 64-66, señala que el primer tipo extremo corresponde mas bien al alto uso de la policía, empleada frecuentemente de manera represiva, mientras al otro extremo se presentan como héroes los oficiales de inteligencia que defienden los principios democráticos en el entorno mundial. Disponible en http://www.lib.unb.ca/Texts/JCS/CQ/vol009_2spring1989/Farson.pdf.

abordar.ⁱⁱⁱ Mientras respondían los autores de los distintos países a los pedidos de las clarificaciones y ampliaciones usuales, a los editores les quedó en claro la recurrencia de algunos aspectos en unos y otros ensayos, lo cual resultó ciertamente un poco sorprendente porque de hecho fueron fabricados independientemente y sin coordinación.^{iv} Desde esta observación se originó la búsqueda sistemática de interrelaciones teóricas entre estos conceptos paralelos. El andamiaje para una teoría axiológica de la democratización de inteligencia emergió, entonces, de la reconsideración por parte de los editores de los trabajos respectivos. Sobre la base de esta teoría, intentamos superar la mera reexaminación comparativa de la naturaleza de culturas nacionales de inteligencia, favoreciendo una interpretación más explicativa. En la página de Contenidos del libro, presentamos un esquema de la teoría mediante la división en cuatro partes del contenido colectivo.

Los ensayos aquí presentados toman en cuenta las cualidades administrativas que dan un marco distinto a los estados independientes que comparten el espacio físico y que también separan las lealtades de los ciudadanos del hemisferio occidental. Pero debido a que sólo son tres o cuatro las lenguas principales que han conquistado a esta gran región geográfica desde el siglo XV, debido a que comparten los especialistas en inteligencia una lengua profesional, y finalmente debido a que también se comparte una sensibilidad europea, no debe ser sorprendente que la expresión de una función gubernamental tan básica como la de

ⁱⁱⁱ Existen desde los 1970 estudios de la “cultura estratégica nacional” como, por ejemplo, Colin S. Gray, “Comparative Strategic Culture”, *Parameters* (Winter 1984), p. 26-33; Jeffrey S. Mantis, “Strategic Culture and National Security Policy”, *International Studies Review*, 4, no. 3 (Fall 2002), p. 87-113; y Elizabeth L. Stone y otros, *Comparative Strategic Culture: Conference Report*, U.S. Naval Postgraduate School, 21-22 September 2005. Hasta el momento, se ha hecho difícil algún desarrollo teórico del tema, debido a la falta de definiciones en común de términos llaves, y la dificultad continua de concretizar los factores variables y sus interrelaciones. La presente investigación de culturas nacionales de inteligencia intenta superar en la medida de lo posible estas faltas, por la ventaja de voces auténticas y experimentadas en el tema de inteligencia, aplicada concretamente a nivel nacional, y porque podían estos observadores y participantes todos acomodar el concepto de combinar el concepto de cultura con el de inteligencia.

^{iv} Han empezado a desarrollar el concepto de culturas nacionales de inteligencia las revistas académicas primarias que se asocian con los más distinguidos centros de estudios de inteligencia. Como ejemplos: María Teresa Fernández de la Vega, en su “Presentación”, *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva* 1, no. 1 (diciembre del 2006), p. 10, habla de “una nueva cultura de inteligencia” en España; Rafael Martínez desarrolla el concepto en “Cultura política sobre inteligencia: Hacia un encuentro con la sociedad” en *Terrorismo global: gestión de información y servicios de inteligencia*, coords. Diego Navarro Bonilla y Miguel Ángel Esteban (Madrid: Plaza y Valdés, 2007), 165-205; Peter Jackson, en un artículo de reseña, “Intelligence and the State: An Emerging ‘French School’ of Intelligence Studies”, *Intelligence and National Security* 21, no. 6 (diciembre del 2006): p. 1061-1065, señala la emergencia de atención académica al rol específicamente cultural de la inteligencia en la política nacional francesa. En Estado Unidos (EE.UU.), Michael Turner, en “A Distinctive U.S. Intelligence Identity”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 17, no. 1 (2004): 42-61, también hace emerger el concepto.

inteligencia tenga cierta armonía en toda la región. Además, la sensibilidad europea, podemos estimar, es tal que promovería la atenuación de cualquier rasgo distinto sobreviviente. Por eso, confiamos en la validez de la construcción teórica y su aplicación a través de los países del hemisferio.

Schelling^v afirma que cuando un grupo social cuenta con un grado aceptable de cohesión entre individuos, cimentada por el uso de un lenguaje común, adquiere un comportamiento previsible y puede especular sobre el grupo política y estratégicamente, estimando medios, atribuyéndoles fines y asignándoles la consiguiente racionalidad. De un modo general^{vi} podemos considerar que la actitud hacia el futuro — el área de actuación de Inteligencia — está íntimamente relacionada con el *ethos* colectivo, como señala Le Carré. Nos lleva esta observación a preguntar, por parte de los autores, y para propósitos teóricos ¿En qué medida, a nivel nacional y estratégico en determinados países, los dilemas socio culturales subyacentes se reflejan en las respectivas dirigencias de inteligencia estratégica e influyen en su visión de un futuro que se puede someter a determinadas acciones formativas, confeccionadas en el entorno internacional? Se da respuesta tentativa a estos interrogantes en las divisiones mismas de los Contenidos de este volumen, donde encontramos un panorama de países y sistemas de inteligencia que muestran sus raíces militares, su evolución en organismos sucesivos y su acomodación a la sociedad civil para finalmente reflejar y formar parte de la cultura nacional.

Tomando en cuenta lo antedicho, los editores ahora presentan estos veintidós ensayos sobre la cultura y la inteligencia nacional de catorce países del hemisferio por muchos años independientes, así como un ensayo de especialistas de España, primer país colonizador europeo, que serviría todavía como tipo de estrella norte para gran parte de la región.

Inteligencia Estratégica y Cultura Nacional

Para comenzar con la trayectoria teórica, identificamos los paradigmas y las “definiciones aplicadas” de inteligencia y de inteligencia estratégica que comparten los funcionarios gubernamentales de toda la región. No existe duda que, durante la segunda mitad del Siglo XX, las visiones de Sherman Kent y Wash-

^v Thomas C. Schelling, *Micromotivos y macroconducta* (México, Fondo de Cultura Económica, 1989).

^{vi} Susana Lemozy y Daniel Martín Lucatti, “Proyecto Fénix, Problemas de investigación de futuro” IV Parte, *Cuadernos académicos de la Escuela de Defensa Nacional*, Buenos Aires, 2000.

ington Platt^{vii} fueron adaptadas por muchos por todo el hemisferio. A la vez, para ciertos países, se destacan los paradigmas soviéticos, no menos realmente de origen europeos. A base de lo compartido, podemos estimar que el fenómeno de la inteligencia estratégica y cómo se la puede practicar forman un contexto que hace comprensible la consideración a modo comparativo de los sistemas de inteligencia de estos países. La posibilidad de un desarrollo más amplio, incluso teórico, de la inteligencia estratégica se señala por dos observadores hasta ahora pasados por alto por estudiantes de inteligencia.^{viii} Como resultado del estado teórico subdesarrollado del campo y por eso la faltade una aplicación eficaz, por lo menos los servicios de inteligencia estadounidenses no han logrado una combinación productiva de entendimiento político con la información procesada y de valor agregado que conocemos como la inteligencia.^{ix}

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

vii En su bien conocido *Strategic Intelligence for American World Policy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1949), y en castellano, *Inteligencia estratégica para la política mundial Americana* (Buenos Aires: Círculo Militar, 1951), Sherman Kent ofrece su paradigma de un cuerpo de especialistas de inteligencia estratégica bastante académico y divorciado del mundo político y además enfocado exclusivamente al exterior, o al extranjero. Washington Platt, a su vez, en *Strategic Intelligence Production* (New York: Frederick A. Praeger, 1957), en castellano, *Producción de inteligencia estratégica* (Buenos Aires: Editorial Struhart y Cia., 1983), presenta su modelo de la inteligencia militar, nivel estratégico. Ambos autores exponen una visión de la inteligencia estratégica que excluye o suprime la contribución del cuerpo diplomático al proceso de inteligencia en sentido formal. Se puede deducir que la definición de inteligencia estratégica, y el cuadro de quien la lleva a cabo en muchos países de la región, y que se ve o se infiere en los ensayos del presente libro, se puede atribuir por la mayor parte a estos paradigmas.

viii Uno de ellos es de Gregory D. Foster, quien en "A Conceptual Foundation for a Theory of Strategy", *The Washington Quarterly* (Winter 1990), p. 43-48, reconoce que un concepto de estrategia no existe aparte de una teoría del futuro (de un futuro deseado), una perspectiva que señala la equivalencia de una estrategia nacional y la inteligencia estratégica, que a su turno no lleva sentido si no se orienta al futuro anticipado y a la vez moldeable, y que por eso está cargado de los valores de la sociedad. El otro es de Willmoore Kendall, en "The Function of Intelligence", *World Politics* 1, no. 4 (July 1949), p. 542-552. En esta obra, que es nada menos que una reseña del libro de Sherman Kent, Kendall ofreció paradigma distinto — paradigma que no fue adoptado por los servicios de inteligencia de EE.UU. Recomendó que los analistas y asesores de los valores tomaran en cuenta explícitamente el contexto interno estadounidense como medio de comprender los desafíos estratégicos y comunicarse directamente con los tomadores de decisiones (oficiales electos) a nivel nacional (p. 548-550). Anotó, a más de esto (p. 551), la falta de pensamiento profundo y teórico de Kent; y críticamente, que el término modificador "estrategia" unido con "inteligencia" suprime el concepto mas amplio y apto de "inteligencia para la política extranjera" (p. 548). Los EE.UU., en sus servicios de inteligencia estratégica, especialmente en su lado civil, han seguido el paradigma de Kent, y por eso hasta ahora no han abordado el problema de desafíos estratégicos internos por si mismo ni en su relación con problemas foráneos.

ix Ver Russell G. Swenson, "Visión Política de la Inteligencia Estratégica para los Servicios Nacionales de Las Américas", *Aquimindia* (Revista del Departamento Administrativo de Inteligencia (DAS) de Colombia) No. 3 (2008), 27-33.

Ejemplos de factores variables que se asocian con la naturaleza y operación de instituciones de inteligencia a nivel nacional, abordados por los autores, y que forman el contexto teórico de democratización de la Inteligencia nacional.

1. *Evolución del fenómeno de Inteligencia Nacional:* Extensión de espacio público para reformulación institucional de la empresa y la redirección de la misión; existencia, extensión e influencia de una literatura sobre el tema en las ciencias sociales; informes sustanciales ofrecidos por la prensa; conferencias abiertos al público; leyes o directivos del congreso o de la rama ejecutiva; orientación interna, externa o ambos; grado de tolerancia de pérdida de intimidad o privacidad a causa de acciones de servicios de inteligencia; es decir, la pérdida de algunas libertades.
2. *Vigencia de una cultura de inteligencia:* Como se trata la empresa en la comunidad de inteligencia, y en la sociedad más amplia — por lo menos entre la clase política; intensidad de comunicación del valor de la inteligencia, entre los servicios de inteligencia y los voceros que representan al público. Grado de libertad de acción, con o sin fiscalización oficial; cuestión de combinar o separar ramas analíticas y operacionales de inteligencia nacional; propensión nacional para sostener (institucionalizar) la misión central de inteligencia estratégica como parte del planeamiento estratégico; educación de civiles en la cultura militar de inteligencia para facilitar la comunicación temática de parte del personal de la inteligencia con los líderes, consumidores de inteligencia; existencia de una determinada cultura entre los funcionarios de inteligencia, si no a nivel nacional.
3. *Manera de abordar el fenómeno de globalización:* Otorga atención preactiva la inteligencia, priorizando funciones amplias e innovadoras en la sociedad; o responde la inteligencia de manera tradicional, con énfasis en la identificación y consignación de objetivos operativos; grado de apertura a enlaces internacionales, grado de licencia en formar enlaces con contrapartes internacionales por la jefatura y por los operadores. Grado de interacción positiva entre los servicios de Inteligencia y de Policía; también entre los oficiales de inteligencia y los diplomáticos; acciones encubiertas de inteligencia para promover el desarrollo de instituciones democráticas en las sociedades de la región.

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.

Caso claro de esta realidad se da a través de la experiencia cubana. Como lo ha presentado claramente un comentarista cubano libre de prejuicio y bien informado, ahora residente en EE.UU., pero por muchos años oficial de los servicios de Inteligencia de Cuba, el fidelismo ofrece para los oficiales del Minint (Ministerio del Interior) la personificación de un “proyecto nacional”.^x Este organismo de inteligencia, creación de Fidel Castro y el más fidedigno de todos en la isla, cuenta con fuerte tradición de rendición de cuentas, ejercida a nivel de analistas individuos, por el líder nacional mismo.^{xi}

Muestra el sistema cubano de inteligencia ciertos otros rasgos ajenos a la experiencia de servicios nacionales “occidentales” del hemisferio. Según Menier, los agentes cubanos ponen cara de entusiasmo, con conciencia o carácter de sacerdote profesional ante todo lo relacionado con sus contactos en el campo, mientras que los de sistemas competitivos, como en EE.UU., consideran su rol como agente necesario, pero algo desagradable.^{xii} Explica Menier también, que los funcionarios del Minint cumplen con gran eficiencia sus deberes, lo que no se puede decir de otros servicios menos exitosos. Lo que se destaca de esta mirada comparativa al sistema cubano, es que se entiende mejor el valor y las deficiencias de las tendencias burocráticas de determinados países en el resto del hemisferio, que se presentan a continuación en este libro.

Afirmaciones sobre la Correspondencia de Factores Culturales, hacia una Teoría de la Democratización de Inteligencia

Los puntos abajo presentados, en tres categorías, toman en cuenta las interrelaciones de los factores variables presentados en el cuadro adjacente, y conforman el entretejido de una teoría de inteligencia nacional dentro del mundo globalizado.

x Juan Antonio Rodríguez Menier, *Cuba por Dentro* (Miami: Ediciones Universal, 1994).

xi Ibid., p. 31-33. Para contrastar el caso del EE.UU., por ejemplo, ver Jacob Heilbrunn, “A Lack of Intelligence”, *New York Times Sunday Book Review*, 13 abril del 2008. <http://www.nytimes.com/2008/04/13/books/review/Heilbrunn-t.html>.

xii Ibid., p. 149.

1. *Orígenes y evolución de la inteligencia nacional*: Existen ciertas continuidades en las instituciones de inteligencia nacional, que pueden dividirse en tres modos evolutivos

Primero, no sorprende que las instituciones de inteligencia a nivel nacional *se basen en la inteligencia militar*; es decir, son fuertemente jerárquicas y dan prioridad a desafíos castrenses. Lo que sí sorprende es que en algunos casos el sistema de inteligencia nacional se distancia de estas tendencias. Entre los estudios acá presentados, se encontrarán los que tardan en distanciarse del modelo militar, casos de Guatemala, Uruguay y Ecuador. Entre los que se visualizan ya bien distanciados se pueden mencionar los de Chile, México, Argentina y tal vez Colombia. Como indica el observador peruano Serrano, en su comentario sobre el trabajo del argentino Sillone, se pueden atribuir los aciertos y fracasos de inteligencia estratégica a los civiles tan bien como a los militares, y por eso se puede considerar que el desempeño de la función es reflejo amplio de la cultura de la nación. Se nota que en Argentina está vigente una ley de inteligencia desde 2001, que exige la preparación de profesionales civiles en el tema de inteligencia estratégica, en la Escuela Nacional de Inteligencia.

En el caso de Guatemala, como indican en su ensayo Capo y Ovalle, desde 2008 está vigente la nueva Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad que también exige la institucionalización del desarrollo profesional del personal de inteligencia (Capítulo 4, Artículo 17). Surge así la observación de que en este esquema, todo sistema nacional puede mudar de una a otra categoría. Sin embargo, en los países donde perdura el modelo militar, no se puede sostener que son fuertes las instituciones nacionales de inteligencia.

Al contrario, y como para destacar un segundo modo de evolución de sistemas nacionales, los países que cuentan con *las instituciones de inteligencia más fuertes* — es decir, públicamente aceptados y perdurables, no obstante indicadores de operación no muy eficaz — son los que han participado en guerras a escala internacional o en conflictos internos perdurables de más de 10 años, entre ellos Brasil, Colombia y EE.UU. Los sistemas pueden ser perdurables debido al esfuerzo requerido, por ejemplo, para ejercer control sobre el territorio nacional extensivo. Caso paralelo, pueden perdurar debido a la prolongación de gobiernos militares, que habitualmente prestan atención a las amenazas futuras. En Colombia se ve el desarrollo de una institución civil, del Departamento Administrativo de Seguridad que, al igual que Brasil, muestra una tendencia a consolidarse.^{xiii} En el caso de Brasil, según el autor Moraes, perdura la influencia

^{xiii} Ver Steven C. Boraz, "Intelligence Reform in Colombia: Transparency and Effectiveness against Internal Threats", *Strategic Insights* 6, no. 3 (May 2007). <http://www.ccc.nps.navy.mil/si/2007/May/borazMay07.asp>.

militar en el área de inteligencia, pero está redoblada por la institución civil de inteligencia (Agencia Brasileña de Inteligencia), y con la adición de fuerzas policiales de inteligencia, que igualan o sobrepasan en recursos y capacidad las de los militares.^{xiv} En los EE.UU., florece el sistema de inteligencia interno, especialmente a mano del nuevo Department of Homeland Security, donde, como anticipa Wiant en el presente estudio, reina una cultura de anticipación de amenazas, como señalado oficialmente desde la Casa Blanca.^{xv} La realización de tal inteligencia interna depende de la eficiencia del flamante sistema estatal de centros de fusión de información preventiva tan bien como de la persistencia de la recolección de información por las agencias nacionales, especialmente las que se especializan en interceptación de comunicaciones.^{xvi}

Como punto tercero, podemos orientarnos a los países tradicionalmente no bélicos, y sin gobiernos militares, como Canadá y Costa Rica. Como señala Lefebvre en el caso canadiense, y añade Chaves sobre su país centroamericano, no cuentan éstos con apreciación estratégica en sus instituciones de Inteligencia, debido a la falta de un fuerte origen militar, pero cuentan con una “*cultura limitada*” entre los profesionales de Inteligencia. México también puede asociarse con este modo de continuidad cultural respecto a su sistema nacional de inteligencia, de acuerdo con el análisis de Balcázar.

Con dependencia de la fuerza de los respectivos motores de cambio, los sistemas de tales países podrían pasar de este estado teórico hacia el próximo, que presenta un rostro de pleno desarrollo de la “inteligencia pública” o de democratización.

2. *Motores de cambio hacia una cultura nacional de Inteligencia:* Consideran varios autores la naturaleza del andamiaje burocrático y además la atención pública requeridos para la democratización de inteligencia, un fin hasta ahora no muy bien entendido. Desde el nivel de las jefaturas de los servicios de inteligencia, donde muchas veces hay frecuente rotación/re-emplazo de directores, no vemos el desarrollo, como aclaran Torrijos, Serrano y Gómez de la Torre Rotta, de una cultura corporativa propia. Puede ser que este desarrollo dependa de la amplificación de la cultura limitada que se nutre entre los funcionarios de inteli-

^{xiv} Marco Cepik y Priscila Antunes, “Brazil’s New Intelligence System: An Institutional Assessment”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 16, no. 3 (Fall 2003), 365-367.

^{xv} Ver President George Bush, The White House, National Strategy for Homeland Security, November 2007. <http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/nshs/2007/index.html>, Sección VIII, “Culture of Preparedness”. Acceso 10 February 2008.

^{xvi} Ver Department of Homeland Security, “State and Local Fusion Centers”, http://www.dhs.gov/xinfoshare/programs/gc_1156877184684.shtm y James Risen and Eric Lichtblau, Bush Lets U.S. Spy on Callers Without Courts, *New York Times*, 16 December 2005. <http://www.nytimes.com/2005/12/16/politics/16program.html>.

gencia gubernamental. Entre los motores de cambio, por lo tanto, se incluyen los libros comerciales y revistas profesionales que son confeccionados por los funcionarios mismos, aunque por cierto el proceso de publicación, incluso si el autor es ahora retirado, ocurre por razones de seguridad bajo la reexaminación de autoridades oficiales.^{xvii}

Un motor de cambio similar, que respalda la democratización de inteligencia, surge de fuentes intermedias y sirve para conectar al público con el tema, aunque sea un poco menos auténtico.^{xviii} Pero de todos modos, son novedosos y comerciales, lo que da buen testimonio de su valor social y como soporte para la difusión extensiva del tema. A una distancia académica encontramos otra serie de libros que contribuyen al fin de conocimiento público sobre el mundo de inteligencia gubernamental.^{xix} Finalmente, en el área de cultura popular ha entrado el mundo de analistas y operativos de inteligencia nacional. En 2007, un famoso actor brasileño, también protagonista de telenovela, interpretaba a un agente profesional de ABIN en la lucha internacional contra traficantes.^{xx} Eso se ha dado después de años de imagen despreciada en la cultura popular, como se ve en el origen y uso a continuación del término “arapongem” en Brasil.^{xxi}

¿Qué significan estas representaciones de la vida profesional del personal de inteligencia y de las instituciones que dan continuidad a una cultura de inteli-

^{xvii} Entre ellos, para Colombia, ver autobiografías por Evelio Buitrago Salazar, *Zarpazo, otra cara de la violencia: Memorias de un suboficial del ejército de Colombia* (operativo encubierto) (Bogotá, 1965) y Jesús Emilio García Acosta, *El Ave del Pantano* (Bogotá, Editorial la Serpiente Emplumada, 2007) (recuento ficcionalizado de sus experiencias como agente del DAS). De los EE.UU., *An Opaque War*, por Frederick Harrison (autopublicado, 2007), sobre el nexo entre la inteligencia policial y de la seguridad nacional, con ilustración de los momentos decisivos cuando hay que escoger entre guardar a continuación la información o realizar las acciones preventivas, selección que muchas veces es oportunidad y responsabilidad de los servicios mismos de inteligencia.

^{xviii} Ejemplos del tipo: Sergio Aguayo Quezada, *La charola: Una historia de los servicios de inteligencia en México* (México: Grijalbo, 2001); Jorge Boimvaser, *Los sospechosos de siempre: Historia del espionaje en la Argentina* (Buenos Aires: Planeta, 2001); Lucas Figueiredo, *Ministério do silêncio: a história do serviço secreto brasileiro de Washington Luis a Lula, 1927-2005* (Rio de Janeiro y São Paulo: Editora Record, 2005). Del EE.UU., y de interés para la región centro- y sudamericana, ver Jefferson Morley, *Our Man in Mexico: Winston Scott and the Hidden History of the CIA* (University Press of Kansas, 2008).

^{xix} Algunos que se destacan: Diego Navarro Bonilla and Miguel Ángel Esteban Navarro, *Terrorismo global: Gestión de información y servicios de inteligencia* (Madrid: Plaza y Valdés Editores, 2007); Marco Cepik, *Espionagem e democracia* (Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003); Priscila Carlos Brandão Antunes, SNI y ABIN: *Uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo de século XX* (Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001).

^{xx} Según fuente anónima de ABIN, para iniciar el papel de agente secreto en la película *Segurança nacional*, el actor Thiago Lacerda visitó y conversó con agentes de ABIN para comprender el ambiente en esta área de trabajo.

^{xxi} El araponga, siendo pájaro que emite sonidos estridentes, fue el nombre de la telenovela brasileña burladora de 1991 que despreciaba a agentes del SNI (Servicio Nacional de Informaciones), quien debieron funcionar en manera opuesta — operar silenciosamente. Ocurrió en EE.UU. algo parecido en los años 1965-70 con la presentación del programa de televisión *Get Smart*, que también burlaba de funcionarios operativos de inteligencia.

gencia? Si bien la imagen popular de las instituciones de inteligencia y sus operativos fuera negativa, como alegó Lucas Figueiredo, porque eran organizaciones que consideraban enemigos a ciudadanos selectos, y que existían en gran parte para proteger a los gobernantes de las malas intenciones del pueblo mismo,^{xxii} parece haber evolucionado hacia otro cuadro. El hecho es que las instituciones de inteligencia ahora dependen del influjo continuo de agentes y analistas. El mensaje principal de las comunicaciones arriba mencionadas es positivo y alentador, progenitor de estudios abiertos como el presente. Estos estudios se multiplican en países que cuentan con escuelas nacionales de inteligencia generalmente civiles, como en Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia y ahora Perú y EE.UU., y tal vez al borde de desarrollarse en Guatemala.

Además, hoy en día la inteligencia militar disfruta de otro motor de cambio que se basa en la fuerte participación de muchos países del hemisferio en operaciones de paz bajo misiones multilaterales regionales o de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Esta realidad emergente promueve una inteligencia más al estilo civil que militar, lo que puede hacer más rápida la evolución hacia la democratización de esta función gubernamental. Se puede anticipar que dentro de este esquema existen pocas dudas sobre los fines de inteligencia, dado que se presenta clara visión operativa y estratégica en un contexto foráneo.^{xxiii}

3. *Tipología de culturas nacionales frente al mundo globalizado*: Se pueden distinguir tres tipos de sociedad en la región, respecto al ámbito o clima democrático que permite o facilite el desarrollo de una cultura de inteligencia a nivel nacional y estratégico, en función del fenómeno llave de la era, el globalismo. Para la clase política tan bien como para otros ciudadanos, en términos de inteligencia gubernamental, ahora no es posible separar el entorno internacional de lo interno, debido a las amenazas de naturaleza transnacionales.

Como primer tipo, podemos distinguir las *sociedades prioritariamente orientadas por el realismo ingenuo e impregnadas de un fuerte pragmatismo*. Suelen sus instituciones de inteligencia manifestar, como rasgo cultural, conductas que sobre valorizan las prioridades del presente (el *carpe diem*), lo cual en el caso del EE.UU. corresponde con dependencia en medios técnicos de recolección, como explica Miller en su ensayo sobre el sistema del EE.UU.^{xxiv} En otra sociedad analizada, la de Costa Rica, según Cháves, no cuenta el gobierno con una

^{xxii} Figueiredo, p. 16.

^{xxiii} Ver Ben de Jong, Wies Platje y Robert David Steele, eds., *Peacekeeping Intelligence: Emerging Concepts for the Future* (Oakton, Virginia: OSS International Press, 2003) y Eduardo Aldunate Herman, *Misión en Haití: Con la mochila cargada de esperanzas* (Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2007).

^{xxiv} Presenta la centralidad de pragmatismo en EE.UU. en términos culturales el cientista político John W. Kingdon, en su libro *America the Unusual* (Boston: Bedford/St. Martin's, 1999), ver especialmente capítulo 5.

institución de inteligencia estratégica. Por eso, y por definición, será imprevista cualquier amenaza de índole estratégica. Para los países como Costa Rica, que son bien pragmáticos, pero que “carecen de percepción de amenazas exteriores”, y quedan sin instituciones que tratan con ellas, no es de esperar que se compartan fructíferos intercambios internacionales de inteligencia y menos los intercambios policíacos y operativos de INTERPOL, que indicarían una acomodación pragmática con la globalización.

Esta modalidad se corresponde, en el nivel colectivo, con políticas que privilegian la obtención de resultados a corto plazo. Estas sociedades suelen caracterizarse por alguna imprevisión frente a las probables consecuencias globales de las acciones del presente (para los EE.UU., tenemos el ejemplo de la invasión a Irak).^{xxv} En ocasiones, la falta de perspectiva futura puede llevarlas a repetir errores, cayendo en un círculo vicioso dentro del cual las discusiones sobre las pasadas pérdidas y la búsqueda de los culpables “históricos” les impide ocuparse de las nuevas oportunidades a mediano y largo plazo disponibles por la globalización. Puede ser también que hayan pasado varios países por esta etapa de afinación de cultura de inteligencia. Por ejemplo, en la región de Centroamérica, podemos contrastar el caso de Guatemala con el de Costa Rica, porque ahora cuenta la anterior con su ley marco de seguridad nacional que establecería la base institucional para decisiones nacionales en el Sistema Nacional de Inteligencia.^{xxvi}

En un segundo tipo de sociedad, podemos estimar que las *sólidamente afianzadas sobre mitos socio-políticos fundacionales*, que pueden imaginar o sentir *desafíos claros a su fundación* incluso por causa de la globalización, y sostenedoras de valores ampliamente compartidos, suelen evidenciar una tendencia a elaborar planes de seguridad estratégicos, o de planificación

^{xxv} Aunque se producen las muy conocidas estimaciones nacionales de inteligencia en EE.UU., también es conocido que las autoridades políticas del estado no se obligan a tomar plenamente en cuenta los avisos negativos sobre políticas a ejercer. Caso concreto, cuando la comunidad de Inteligencia de EE.UU. sí produjo dos documentos de estimación que previeron con precisión los resultados de la invasión de Irak, fueron plenamente “politizados”, unos meses antes del hecho, como documentado en *Report of the Select Committee on Intelligence on Prewar Intelligence Assessments about Postwar Iraq* (Washington, DC: U.S. Senate, 110th Cong. 1st Sess., 25 Mayo del 2007), disponible (redactada) en <http://www.intelligence.senate.gov/prewar.pdf>. La rama ejecutiva los rechazó o los pasó por alto, como contado por Paul Pillar, “Inside track: Sometimes the CIA is right,” *The National Interest Online*, 6 June 2007, en <http://www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=14564> y lamentado en David Ignatius, “When the CIA Got It Right,” *Washington Post*, 23 Septiembre del 2007, B7, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/09/21/AR2007092101941.html>.

^{xxvi} Congreso de la Republica de Guatemala, Decreto Numero 18-2008, publicado en *Diario de CentroAmérica*, 15 de abril de 2008, no. 12, tomo 284. <http://www.congreso.gob.gt/gt/leyes2.asp?year=2008>.

estratégica,^{xxvii} si no necesariamente de Inteligencia estratégica.^{xxviii} Como señala Sancho Hirane, quien escribe sobre el caso de Chile, se debe distinguir el planeamiento estratégico de la inteligencia estratégica, donde la planificación nacional trata con las acciones a tomar para alcanzar objetivos determinados, mientras la inteligencia estratégica se orienta al proceso de arreglar información e interpretaciones hacia la toma de decisiones (frecuentemente en situación de emergencia) por el agente direccional más alto.

Debido a su mezcla fructífera de pragmatismo e idealismo patriótica, este segundo tipo de sociedades merece una consideración adicional en su relación con el globalismo. Una fuerte predisposición a mantener sus valores fundacionales a raja tabla, puede llevarlas en ocasiones a obtener exitosos resultados desde el punto de vista de su *posicionamiento internacional* por la utilización de sus instituciones de inteligencia estratégica. En el mundo contemporáneo, como observa Balcázar, la evolución de los servicios de inteligencia en México, ayudados por una perceptible cultura de inteligencia, ha permitido la recuperación del cuerpo de funcionarios, muchos de quienes fueron anteriormente despedidos de sus puestos por razones indefendibles. Sobre este caso positivo, comenta Serrano que la madurez del personal bien experimentado como en México engendra la oportunidad para el desarrollo de “canales más directos para robustecer la cooperación con agencias extranjeras ante amenazas transnacionales comunes”, es decir, hay en estas sociedades espacio institucional para el desarrollo paralelo de una globalización de la función de inteligencia.

Importante es también reconocer que muchos países del hemisferio toman decisión estratégica consciente cuando eligen participar con sus fuerzas militares o civiles en operaciones multilaterales de paz, bajo la bandera de la Organización de Naciones Unidas o en misiones de rescate después de catástrofes naturales, bajo alguna organización de seguridad regional como la Organización de Estados Americanos. No hay campo internacional donde puede robustecer más cualquier país su imagen como participante en el mundo globalizado que en éstos. Deben figurar fuertemente en este terreno los servicios de inteligencia, como señalan autores varios del libro *Peacekeep-*

^{xxvii} En muchos casos, hacen publicar “libros blancos de defensa” los gobiernos que se cargan de planificación estratégica en el área de seguridad nacional. En el caso brasileño, como también señala Sancho Hirane, desde la oficina del presidente emergió el “Projeto Brasil 3 Tempos 50 Temas Estratégicos” (2006) Presidência da Republica, Núcleo de Assuntos Estratégicos. Brasil. Ver en <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/main-brasil-estrategia-def-06.html>.

^{xxviii} Sugiere el argentino Auel, en su ensayo adentro, que como contribuidor a la planificación estratégica, la inteligencia estratégica debe institucionalizarse para guardar y cuidar una “empatía cultural” como reflexión de las raíces verdaderas y fundacionales (perdidas) del país.

ing Intelligence,^{xxix} sobre la inteligencia para operaciones de mantenimiento de paz. A nivel estratégico/político, como indica un autor israelí, los servicios de inteligencia que participan en estas operaciones son el ente que puede convertirse en herramienta de políticas exteriores, a causa de su capacidad de conducir “en el fondo” las negociaciones que sirven para avanzar las posibilidades políticas de mantenimiento de paz, respaldadas con fuerzas desplegadas.^{xxx} Queda reforzado este punto por el comentario argentino que describe cómo pueden los participantes en operaciones de paz desempeñar un rol diplomático, mientras se quitan del campo los diplomáticos mismos.^{xxxi}

Además, según comenta un general del ejército chileno que dirigió a las fuerzas militares de MINUSTAH en Haití, hay gran oportunidad en las misiones multilaterales para el desarrollo y aplicación de las capacidades de personal de la rama inteligencia, no sólo en la recolección de datos, sino especialmente en el área de análisis.^{xxxii} Por eso, se desarrollan las capacidades pragmáticas e idealistas del personal de inteligencia en este entorno internacional, y dado que muchos, de todos los países, suelen a continuación en sus carreras hacerse personal analítico u operativo de los servicios nacionales civiles de inteligencia, crecen también las culturas de inteligencia nacionales respectivas.

Respecto a su cultura de inteligencia, ocupa este segundo tipo de sociedad la posición intermedia entre las fuertemente pragmáticas, por una parte, y las utópicas por otra. Este último se describe y se perfila a continuación.

Una tercera categoría de países *exhibe, frente al mundo globalizado, preponderancia de los elementos ideológicos, sin la moderación* que proporciona cierta dosis de pragmatismo, o democratización, a la elaboración de una cultura de inteligencia. Son estas las sociedades donde surgen las fuerzas revanchistas que buscan recuperación o reivindicación de prioridades exclusivas perdidas, incluso de episodios de seguimiento interno a manos de los servicios de inteligencia. Son varios los países que hace muchos o pocos años, han experimentado, como resultado del revanchismo, un despido masivo de analistas u operativos (entre ellos EE.UU., Argentina, Brasil, Cuba, México y Perú). Conllevan estos episodios un desprecio por parte del público a los servicios de inteligencia, porque los últimos no cuentan con su propio vocero que se podría encontrar en una cultura de

^{xxix} Ben deJong, et. al, op. cit., p. 15, 63. Disponible en http://www.oss.net/dynamaster/file_archive/060508/8e58954fdad968d78fbed60854a6ba96/PKI%20Full%20Text.pdf.

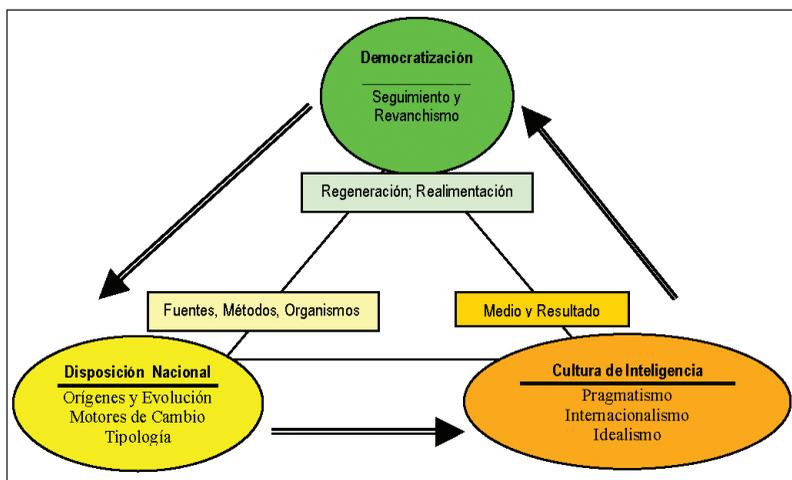
^{xxx} Shlomo Shpiro, en *Peacekeeping Intelligence: Emerging Concepts for the Future*, p. 112.

^{xxxi} Ver Albino Gómez, “Debilidad de la actual diplomacia”, Noticias, No. 1622 de Perfil.com, 25 enero del 2008. <http://www.revista-noticias.com.ar/comun/nota.php?art=1076&ed=1622>.

^{xxxii} Eduardo Aldunate Herman, op. cit., p. 254-268. Incluidos entre los países del hemisferio con fuerzas desplegadas a Haití eran Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Bolivia.

inteligencia perdurable. Se supone que la búsqueda errante y anti-democrática de una utopía puede llevar a ciertas sociedades a episodios repetidos de revanchismo, con costos indudables en el mundo foráneo de globalización, debido a la percepción de interminables cambios inesperados en las políticas de dicho país. En los ensayos acá presentados, se pueden detectar huellas de esta tendencia también en las sociedades que ahora cuentan con un sistema fuerte y legítimo de inteligencia nacional. Pero contrariamente a lo que se suele sospechar en el caso de Cuba como supuesto bastión utópico, y según establece Menier en su estudio aparte, en la isla los funcionarios del Ministerio del Interior siempre podían contar con más que un toque de pragmatismo del “máximo líder” si encontraban conflictos entre las ventajas informacionales y la pura senda ideológica.^{xxxiii} Así es que una sociedad con dosis adecuada de pragmatismo puede escapar de la trampa del idealismo o de las utopías, aun en el área de inteligencia, al enfrentar las realidades de la globalización.

Lo importante a reconocer sobre estas categorías de países, la globalización, y sus respectivas culturas de inteligencia, es que los países del hemisferio pueden mudarse de una a otra bajo los distintos regímenes políticos que se interpongan. Por eso cabe destacar que siempre hay que vigilar los motores de cambio con ojos abiertos, según las preferencias normativas y democráticas de cada país.



Modelo del proceso cíclico de democratización en inteligencia nacional

Fuente: Los editores, modificando conceptos presentados en Sancho Hirane, del presente libro.

Como indica el modelo gráfico de la teoría descriptiva incipiente, entre los tres puntos del triángulo — Disposición, Cultura y Democratización — demuestra sólo el último concepto la idea de actividad continua e influyente; es decir, se

^{xxxiii} Menier, *Cuba por Dentro*, p. 57.

capturan ideas (regeneración, realimentación) que dinamizan el ciclo desde fuera de la empresa de inteligencia misma. Como señalados gráficamente, el problema de seguimiento de personas dentro del país mismo, y el revanchismo, ampliados ambos arriba, representan focos comunes del fenómeno de democratización. Se captura la fase del proceso cíclico que discurre entre la empresa de inteligencia y el pueblo democrático con los conceptos pendientes de las agrupaciones de Disposición y de Cultura; es decir, se deriva de *fuentes, métodos, y organismos el resultado* que es la cultura de inteligencia; y que a la vez sirve esta cultura de medio popular contribuyente a la democratización.

Implicaciones de la Propuesta Teoría de Democratización de Inteligencia Nacional

1. Entendemos como no impedir la evolución positiva de la inteligencia nacional bajo el modelo de democratización.

La experiencia de varios países, indica la importancia de evitar el problema de re-empezar desde el “año cero” cuando haya un despido de grandes números de empleados (analistas u operativos). Resalta importante, especialmente entre los servicios no muy poblados, mantener como empleados los cuadros de segundo escalón en resguardo de la continuidad de operación. De esta manera, se mantienen las fuentes y continúan desarrollándose los métodos de análisis, recolección, y técnicas de seguimiento de la calle. La institución más útil para mantener la profesionalización es una escuela nacional de inteligencia, sea civil o militar.^{xxxiv} En el caso de acabar con tal escuela, se torna a impedir la evolución positiva.

Hacia el futuro, en aplicación de la teoría, se debe tomar en cuenta el escenario español, donde según Velasco et. al. en el presente libro, se exhibe una evolución avanzada del concepto de cultura de inteligencia, y la correspondiente contribución del público en una reconocida democratización de la función de inteligencia. Podemos sugerir que esta sociedad europea, país hermano y madre patria de las sociedades del hemisferio occidental de habla castellana, ofrece un modelo positivo del desarrollo continuo de los sistemas nacionales de inteligencia.

^{xxxiv} Russell G. Swenson, “¿Qué puede ser una Escuela Nacional de la Inteligencia?” *AAinteligencia*, 1, no. 3 (Marzo 2008), p. 54-59.

Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva

ISSN: 1887-293X

1 (diciembre 2006)

PRESENTACIÓN
 Vicepresidenta Primera del Gobierno:
 María Teresa Fernández de la Vega

EDITORIAL
 Fernando Velasco y Diego Narzaro

INTELIGENCIA PROSPECTIVA PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA: REFLEXIONES METODOLÓGICAS Y PROYECTOS
 Erico Bas

EL MUNDO CHINO: CONSIDERACIONES DE PROSPECTIVA

Emilio Fontela Montes
 Maybel Pérez Suárez

SUCIDE TERRORISM IN INDONESIA

Rohani Gunaranta

PERFIL SOCIOLOGICO Y ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA MILITANCIA VIGILANTE EN ESPAÑA. ANÁLISIS DE LAS REDES DE ABOGADOS Y DEL IJ-M

José Jordán
 Fernando M. Maites
 Humberto Trojillo

PRINCIPES Y APLICACION DE LA INTELIGENCIA ECONOMICA

Alan Juellet

THE CRISIS IN AFGHANISTAN

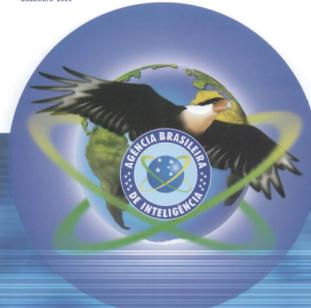
Ahmed Rashid

Crítica de libros
 Agenda

Cátedra Servicio de Inteligencia y Sistemas Democráticos
 (Universidad Rey Juan Carlos)
 Instituto Juan Velázquez de Volasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa
 (Universidad Carlos III de Madrid)

REVISTA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

V. 1 - N. 1
 Dezembro 2005



ABIN - 2005
 Brasília / DF



ESCUELA NACIONAL DE INTELIGENCIA
 REPUBLICA ARGENTINA



REVISTA DE LA
 ESCUELA NACIONAL
 DE INTELIGENCIA

VOLUMEN I - NÚMERO I
 SEGUNDA EPOCA
 2003

4D inteligencia

EN ESTA EDICIÓN:

INTELIGENCIA ECONOMICA EN COLOMBIA. UN COMPONENTE ESTRATEGICO POR DESARROLLAR

Diego Alvaro Venegas González (Colombia)

CHILE: INTELIGENCIA Y VIGILANCIA TECNOLÓGICA EN LA FUNDACIÓN PARA LA INNOVACIÓN AGROARIA

María del Carmen Icaza (Chile)

AUTO-EDUCACIÓN EN INTELIGENCIA POR INTERCAMBIOS OPORTUNOS

Alfonso E. Verrillón (Ecuador)

ADM (ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA) E INTELIGENCIA

Guillermo de Torres y Camilo Ricardo Alfaro (Argentina)

PROBLEMAS Y PROBLEMÁTICAS DE INTELIGENCIA EN LA REGION

Dr. Mario José Quiroga (Perú)

EL ACCIONAR DEL GRUPO COLINA COMO DIFERENCIACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE INTELIGENCIA

Rodrigo Roberto Montoya (Perú)

ENTREVISTA: PAULO JUNIOR SOBRE LA ASOCIACIÓN BRASILEIRA DE ANALISTAS DE INTELIGENCIA COMPETITIVA

André Luiz Lopes (Brasil)

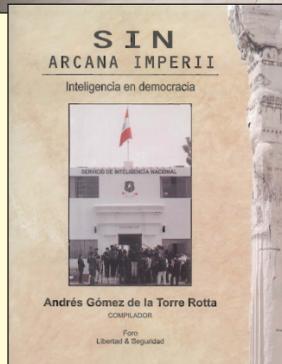
LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA ISRAELÍES EN LAS GUERRAS DE IRAK Y EL LIBANO

Dr. Ramiro Anziz Guerrero (Argentina)

Revista Aquimindia



¿Cómo programar el futuro de la Ciudad Rapa Nui?
 Ingeniería social
 Inteligencia, seguridad económica y energía
 Formación y capacitación del talento humano para la generación del empleo
 La formación para la productividad en el contexto de la educación y la cultura
 Cooperación internacional frente al tráfico de armas
 La participación ciudadana en el desarrollo



SIN
 ARCANIA IMPERII
 Inteligencia en democracia

Andrés Gómez de la Torre Rotta
 COPIADOR

Para
 Libertad & Seguridad

Han emergido publicaciones en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España y el Perú que señalan el interés público en el tema de Inteligencia gubernamental, tan bien como el interés educativo recíproco de los servicios de Inteligencia respectivos.

2. Apreciamos como se relacionan la cultura de inteligencia y las amenazas percibidas a la existencia nacional.

Como lo anticipa la teoría de democratización de la función de inteligencia nacional acá desarrollada, en el mundo de amenazas ya globalizadas, la inteligencia nacional se ha transformado desde el modelo militar de preparación para guerras de defensa hasta una inteligencia “pública” que requiere de una vigilancia permanente, dada la falta general de tiempo para planificación estratégica ante amenazas fluidas y exigiendo una correcta toma de decisiones anticipadoras por parte de los oficiales civiles.^{xxxv} Entre los autores que abordan el tema en el presente libro es Sancho Hirane, quien escribe sobre la inteligencia como “servicio al público”, inherentemente de índole democrático. Bajo este andamiaje, el fin de los servicios de inteligencia es asegurar la supervivencia de un sistema nacional cívico con pluralismo, y no del régimen o partido político que rija al momento. Reyes-Alonso nos da a conocer, en cambio, y en contraste a sistemas democráticos, la alta eficiencia y capacidades de los servicios dirigidos precisamente hacia la supervivencia del régimen personalista-fidelista de Cuba. Se podría caracterizar al fenómeno en ambos casos como una “inteligencia de tiempos de paz” la que muestran los sistemas en sus actuaciones frente a los desafíos cotidianos.

Para los EE.UU., la re-orientación del tema de inteligencia nacional hacia vigilancia permanente tiene raíces en los años de la Guerra Fría del siglo XX, como se puede entender por lo siguiente:

Ya está claro que enfrentamos a un enemigo implacable cuyo objetivo reconocido es dominar al mundo por cualquier medio, a cualquier costo. No existen las reglas para tal juego...si llegáramos a existir como los Estados Unidos, conceptos importantes de duración larga debemos considerar de nuevo. Por ejemplo, debemos reconsiderar los conceptos de “juego limpio”. Tenemos que abordar régimen de espionaje y contrainteligencia eficaces, y hay que aprender como subvertir, sabotear, y destruir a los enemigos por medios más diestros, sofisticados y más eficaces que los utilizados en contra de nuestros propios intereses. Puede hacerse necesario que el pueblo estadounidense reconozca, entienda, y

^{xxxv} Al respecto, el generador principal del movimiento hacia la democratización de inteligencia en EE.UU., Robert Steele, sigue desarrollando el tema de una “inteligencia pública”, en *The New Craft of Intelligence: Personal, Public and Political* (Oakton, Virginia: OSS International Press, 2002) y *Collective Intelligence: Creating a Prosperous world at Peace* (Oakton, Virginia: Earth Intelligence Network, 2008).

apoye esta filosofía fundamentalmente repulsiva.^{xxxvi}

Naturalmente, hubo altos oficiales que no se mostraron de acuerdo.^{xxxvii} Sin embargo, esta llamada para una reorientación pública marca un punto decisivo y de cambio para la cultura de inteligencia estadounidense, incluso en el frente interno, que a su turno fue reforzado por el foco interno de inteligencia como reacción a lo sucedido el 11 de septiembre del 2001.

En otra región del hemisferio, en el entorno de la democratización de inteligencia nacional, encontramos en Chile un ejemplo del intercambio actual entre el seguimiento interno y voces revanchistas.^{xxxviii} El artículo alega el espionaje y seguimiento a los que la ANI está sometiendo a las ONG ambientalistas. Si fuera legítimo desde un punto de vista optimista, este seguimiento serviría para conocer lo que ocurra en el país al momento, de una manera más eficaz que a través del examen de datos resumidos sobre el ambiente social. Cuando se realiza la comunicación entre los partidos varios, en tal caso sin restricciones, se efectúa la democratización de la inteligencia.

Desde círculos brasileños surge otro ejemplo que pone de manifiesto la responsabilidad multifacética de abordar el proceso de democratización de inteligencia. En plena discusión, aconseja el asesor sobre la inteligencia al congreso nacional, Joanisval Brito Goncalves (autor también contribuyente al presente libro), que “Considerando que la percepción pública es que la Inteligencia está vinculada al aparato represor ... la legitimidad de ABIN emergerá por acciones que promuevan a una *cultura de inteligencia* no sólo en organismos del gobierno, sino también en el sector privado, donde hay que destacar a las amenazas, tal como espionaje industrial, y sobre todo, contar con un sistema para enfrentarlas.”^{xxxix}

^{xxxvi} James H. Doolittle, “The Report on the Covert Activities of the Central Intelligence Agency, September 30, 1954,” 40, citado en Richard A. Best, Jr. y Herbert Andrew Boerstling, Appendix C, CRS Report: Proposals for Intelligence Reorganization 1949-1996 (A Report Prepared for the Permanent Select Committee on Intelligence, House of Representatives) y presentado en *IC21: The Intelligence Community in the 21st Century*, Permanent Select Committee on Intelligence Staff Study, House of Representatives, One Hundred Fourth Congress, 28 febrero del 1996. <http://www.access.gpo.gov/congress/house/intel/ic21/ic21018.html>.

^{xxxvii} Dos miembros de una comisión fiscalizadora de acciones encubiertas levantada por el presidente Eisenhower, quedaron opositores debido a la falta de fiscalización robusta. Peter Grose, *Gentleman Spy: The Life of Allen Dulles* (Boston: Houghton Mifflin, 1994), p. 445-448.

^{xxxviii} “ANI recluta experto para monitorear conflictos y a ONG ambientalistas”, *La Tercera* (Santiago), 7 diciembre del 2007, p. 26. Se nota que a esta alegación por no ser admitida o discutida más intensamente por los acusadores, se la puede caracterizar como voz potencialmente revanchista. En el caso de Brasil, anota Moraes en su ensayo que fuerzas revanchistas hoy en día reciben pensiones de indemnización de seguimiento inapropiado.

^{xxxix} Presidencia da Republica, Gabinete de Segurança Institucional, III Encontro de estudos: *Desafios para a atividade de inteligência no século XXI*, Brasília, 2004, p. 143-144.

La teoría pone de relieve una regla presunta, que las sociedades aparentemente más regimentadas abrigan servicios de inteligencia nacional orientados hacia objetivos internos, mientras las sociedades políticamente más abiertas mantienen servicios de inteligencia que primariamente miran afuera, a lo foráneo. Como lo han contado autores varios en este libro, incluido el caso de los EE.UU., a veces la inteligencia militar tan bien como la civil, se orienta hacia el frente interno. Además, parecería que se disminuye el nivel de democratización en países donde está vigente fuerte vigilancia de inteligencia interna. ¿Pero puede sostenerse esta regla presunta, bajo el microscopio?

Empezamos con el interrogatorio, ¿Como podríamos abordar el tema de democratización de inteligencia en el entorno de percepción de amenazas? Podríamos contrastar los dos sistemas supuestamente ubicados en los extremos opuestos de la cuestión: Cuba y los Estados Unidos. El contraste, visto por su faceta civil, brinda el resultado sorprendente de que las dos culturas de inteligencia no presentan distinciones tan fáciles ni claras como se había anticipado. Por ejemplo, En los EE.UU., la aprobación cultural de una ética de inteligencia que se dirigía afuera, hacia actores antagonistas, después del 11 de septiembre del 2001 ha sido extendida a la vigilancia oficial interna, mientras actúan al estilo revanchista las principales organizaciones de libertades civiles.^{x1} La autorización para el seguimiento interno en EE.UU. se basa en la filosofía de la Estrategia Oficial del Presidente para la Seguridad de la Patria, que en la presente administración intenta lanzar y mantener una “cultura de estado de preparación”, como fue arriba mencionada. Por supuesto, se debate esta filosofía en foros públicos, como es predicado por la teoría a considerar.

De otra mano, en Cuba, y como se contemplaba también poner en práctica en Venezuela, la ética democrática consiste en la ancha y deseada observación y reportaje sobre el comportamiento de vecinos, de familiares,

xxx | ^{x1} Por ejemplo, la American Civil Liberties Union (ACLU) publicó *The Surveillance-Industrial Complex: How the American Government Is Conscripting Businesses and Individuals in the Construction of a Surveillance Society* (2004), disponible en http://www.aclu.org/FilesPDFs/surveillance_report.pdf. Los temores expresados por la ACLU se asocian con un programa de la Federal Bureau of Investigation llamada InfraGard, que coordina la colaboración para protección infraestructural (<http://www.infragard.net/>) con la Oficina de Aplicaciones Nacionales bajo el Department of Homeland Security, que desempeña la coordinación para la vigilancia oficial interna dentro de los EE.UU. Ver http://www.dhs.gov/xnews/releases/pr_1187188414685.shtml. A la vez, el tema de seguimiento por el sector privado, especialmente por organizaciones proveedores de servicios de Internet, se va aumentando. Ver Paul Ohm, “The Rise and Fall of Invasive ISP Surveillance,” 30 August 2008, disponible en <http://ssrn.com/abstract=1261344>.

etc., cuyos acciones o planes puedan ser anti-presidenciales.^{xli} Si hay distinción entre los dos casos, sería que en Cuba el enfoque queda en proteger la nación, que bajo el fidelismo iguala al régimen político, y en EE.UU., la red de informadores lleva la impresión que protege al estado, pero no necesariamente al régimen político.^{xlii} No obstante el aumento de seguimiento interno por parte de los servicios de inteligencia, en EE.UU. se evidencia la potencia de la función de la democracia en las repetidas filtraciones y luego comentarios públicos sobre los reportes cumbres del sistema de inteligencia, las conocidas “national intelligence estimates”.

Parece que en su mayoría, los servicios de inteligencia de los países del hemisferio se orientan primariamente hacia el ambiente interno. El progreso de la globalización puede ser motor de cambio en este respecto, impulsando una re-orientación del foco hacia afuera, a la medida que el gobierno del país reconozca el aumento de intereses pecuniarios por parte del mundo foráneo. Se destaca una lección para los servicios de inteligencia y sus gobiernos respectivos, sean abiertos o regimentados: No se debe negar la necesidad de una orientación interna por parte de los servicios contrapartes de inteligencia...ni se debe subestimar la importancia de la orientación interna de servicios extranjeros como fuente de conocimientos sobre las amenazas percibidas. Por eso, se nota una razón más para la cooperación internacional de los servicios de inteligencia, para conocer mejor el ambiente y el grado de sinceridad de los servicios de inteligencia de países foráneos de interés. La orientación interna nos hace comprender desde esta perspectiva las observaciones sobre la inteligencia nacional como espejo de la cultura nacional, presentadas en la revista *The Economist*, el 19 marzo del 2005 (ver nota no. 1 del presente ensayo).

En la medida que la inteligencia interna sea de índole policial, y como de costumbre enfocada en la persecución de actos ocurridos y no en la prevención de actos amenazadores, quedará un rol bastante amplio ante el frente interno para los servicios de inteligencia nacional del lado político/militar. Al respecto, sugiere Farson que debemos estudiar bien los episodios de seguimiento interno que sobrepasan los límites o barreras usuales

^{xli} Menier, op. cit., p. 51. Asevera el autor que “Los agentes importantes que producen el grueso de la información operacional usada para las diferentes funciones del ministerio [Minint] son alrededor de medio millón. Las fuentes informativas “congeladas”, aquellos agentes que pueden ser usados de ser necesarios, se acercan a los 3 millones (en un país de 11 millones de habitantes).

^{xlii} Se presenta evidencia que aun los jóvenes y partisanos de izquierda y de mucha fama en EE.UU., por muchos años durante la Guerra Fría, participaron concientemente como informantes al gobierno en las “organizaciones de frente” de la CIA, en Hugo Wilford, *The Mighty Wurlitzer: How the CIA Played America* (Cambridge: Harvard University Press, 2008). Los involucrados se justificaron por razones patrióticas, que sobrepasaron alineamientos partidarios.

entre inteligencia policial y de seguridad nacional que han experimentado Gran Bretaña en los casos extensivos relativo al conflicto perdurable en Irlanda del Norte.^{xliii}

3. La teoría permite considerar con perspectiva meritoria algunas cuestiones profundas.

Hasta el día de hoy, se han considerado algunas preguntas sobre la seguridad personal y nacional demasiado difíciles de contemplar, aun menos de resolver, por la infraestructura de inteligencia formal de una sociedad. Por ejemplo:

1) ¿Los líderes nacionales y funcionarios de inteligencia, quienes tenemos el cargo de la supervivencia de la sociedad, necesitamos a un “enemigo” o un “otro” para enfocarse? ¿O puede seguramente una fuerte y amplia cultura de inteligencia reforzar una orientación alternativa hacia el reconocimiento y promoción de los valores centrales de su sociedad por un concepto más positivo, tal como lo de identificar y reducir los obstáculos a la observación universal de los fueros humanos?

La ejecución de esta visión no implicaría que jamás se emplearan medios clandestinos y hasta medios encubiertos, sino que los fines de tales operaciones fueran conocidos y discutidos en el dominio público según el modelo de la democratización de la función. Sería de suma importancia el reconocimiento de la vigencia de los fueros humanos universales para evitar la situación detectada por Menier en Cuba, donde se enfocaba con eficiencia el Minint en enemigos internos, con resolución de casos, no por un sistema judicial, sino personalmente a mano de Fidel.^{xliv} A la vez, se nota que para gran parte del mundo, es indefendible el encarcelamiento por un largo lapso y sin debido proceso judicial, de “combatientes enemigos” en otra parte de la isla cubana, en la base de la Bahía de Guantánamo, por los EE.UU.^{xlv} Se defiende este encarcelamiento para propósitos de interrogación para reunión de datos de inteligencia. Al fin y al cabo, puede ser que no estemos ahora al punto de dar respuesta positiva a estas cuestiones. En el caso, por lo menos quedan como cuestiones señaladas a contemplar de manera democrática.

xxxii |

2) ¿Necesitamos, para establecer y mantener un sistema de inteligencia eficaz y legítimo, la rendición de cuentas, de forma transparente, por

^{xliii} Farson, op. cit., p. 80.

^{xliv} Menier, *Cuba por dentro*, p. 46-48, 57-58. En un caso bien conocido, en la purga de 1989-90, vemos el encarcelamiento del Ministro del Interior José Abrantes, y el fusilamiento del General Ochoa. Según Menier, ambos reconocían la imprescindible necesidad de cambios de políticas cubanas, es decir, de las políticas de Fidel.

^{xlv} Ver Andy Worthington, *The Guantánamo Files: The Stories of the 759 Detainees in America's Illegal Prison* (London: Pluto Press, 2007).

parte de las instituciones de inteligencia, y también por individuos-llaves dentro de estas instituciones?

Como lo describe Menier, confiere una eficiencia robusta la rendición de cuentas directamente a Fidel por parte de los oficiales de Minint de cualquier nivel. Según él, esta rendición de cuentas requería que le aconsejaran de las “verdades”, sean buenas o malas respecto a las políticas de Fidel, sin perjudicar la longevidad profesional de los funcionarios en sus puestos.^{xlvi} En otras sociedades, la rendición de cuentas por parte de funcionarios de inteligencia ha sido generalmente menos directa y menos robusta, dándoles más libertades en el desempeño de sus tareas profesionales.^{xlvii} Por eso, la evolución de los sistemas de inteligencia, y el concomitante desarrollo de la democratización, según el modelo acá presentado, disfrutarán de bastante espacio para balancear las libertades de iniciativas individuales de funcionarios de inteligencia para abordar temas estratégicos más allá de los intereses inmediatos de los líderes políticos de la sociedad, con los beneficios de una relación profesional pero íntima con los líderes que no permita errores de juicio al presentar “las verdades sin barnizar”. Claramente, una rendición de cuentas directa, a largo plazo, de las instituciones de inteligencia y sus oficiales llaves no es algo común. Sin embargo, sin ello, queda demasiado fácil por parte de los oficiales civiles electos pasar por alto el sistema de inteligencia y sus productos o consejos estratégicos. El concepto de una democratización de sistemas de inteligencia nacional, reforzado por una transparencia de proceso y la aplicación de imparcialidad por parte del público, puede originar un uso más serio de la rendición de cuentas.

Para que Sirve la Teoría de la Democratización de Inteligencia Nacional?

Los sistemas y organismos de inteligencia nacional sirven en todas partes del mundo globalizado para monitorear, proyectar y muchas veces para prevenir o contrarrestar las fuentes de amenazas internas o en el exterior. En la medida que operan desde las sombras, una teoría que se obliga a echar luz sobre los procesos depende de las observaciones generalmente inéditas de los que participan en los sistemas. Como señala Lefebvre en su ensayo, puede ser difícil dar luz a una cultura nacional de inteligencia cuando la *forma* de atender al entorno de inteligencia (por factores ideológicos en

| xxxiii

^{xlvi} Menier, *Cuba por dentro*, p. 45.

^{xlvii} Ver Hans Born, Loch K. Johnson, y Ian Leigh, *Who's Watching the Spies: Establishing Intelligence Service Accountability* (Washington, DC: Potomac Books, 2005), un estudio normativo de nueve países de alrededor del mundo. Ver también Loch K. Johnson, “The Contemporary Presidency: Presidents, Lawmakers, and Spies: Intelligence Accountability in the United States”, *Presidential Studies Quarterly*, 43, no. 4 (diciembre del 2004), p. 828-837.

función de la cultura estratégica) sobrepasa, para la mayoría, lo *sustantivo* del mundo genuino de las fuentes primarias del poder internacional. Sirve el modelo de la teoría como ayuda memoria del paralelismo y el debido balanceo entre las tres bases de la teoría, y de los tres poderes de las sociedades democráticas — ejecutivo, legislativo, y judicial. El desarrollo de la presente teoría democrática de inteligencia nacional cuenta exactamente con esta perspectiva. Se reconoce el rol “ejecutivo” por parte de la democratización, y de “legislativo” por parte de la auto-organización y las acciones éticas de los profesionales de inteligencia y sus organismos. Emergiendo del presente libro, lo nuevo que resalta la teoría descriptiva es el desarrollo del concepto “jurídico” de una *cultura de inteligencia* moderadora como fenómeno que se puede percibir a lo largo de la historia de una sociedad.

Como cualquier teoría de las ciencias sociales, la acá propuesta se ha constituido para ofrecer definiciones, un resumen de factores variables del fenómeno cultural que es la inteligencia nacional y además categorías perfiladas de instituciones de inteligencia nacional. Desde esta base, se podía constatar una explicación de las interrelaciones entre los factores variables, encontrar las huellas de la evolución de la inteligencia nacional, y finalmente armar un modelo que facilite la proyección hacia el futuro de lo que se puede esperar en la evolución de sistemas nacionales de inteligencia. En la marcha de proyecciones que lleguen a realizarse, puede hacerse convincente o no la teoría, dada la trayectoria de la variedad de intereses dedicados y florecientes. Por lo menos, esperamos destacar un proceso de evolución de servicios nacionales de inteligencia que presente unas ideas a investigar de manera científica, para ayudar el avance hacia una teoría más empírica. Por ejemplo, como sugiere Farson, quedan desconocidas las relaciones de causalidad entre la información almacenada, la formación de políticas, y las acciones encubiertas de los servicios de inteligencia.^{xlvi} Debido a que se basa una teoría empírica en datos ya conocidos, es decir, históricos, podría ser que nuestro modelo axiológico, en la medida que se enfoca hacia el presente y el futuro, les permitiera al sub-grupo del pueblo interesado en acción democrática vis-à-vis los servicios de inteligencia, comprender, clasificar por categorías, y fiscalizar estas interrelaciones que toman lugar en un espacio a la vez detallado y siempre vacilante.

^{xlvi} Farson, op. cit., p. 80.

Punto de Partida

Es observación común, especialmente entre los experimentados, que el carácter más auténtico de un individuo se revela de manera más clara cuando se encuentra en situación de máximo daño, tal como en el campo de batalla, y se puede anticipar, en el campo de la inteligencia estratégica para el Estado y para sus líderes, en situaciones críticas o de crisis. Refiriéndonos de nuevo al primer párrafo de este ensayo, donde voces independientes de la tradición humanística plantean que los servicios de inteligencia son reveladores del carácter auténtico de sus estados, podemos inferir que en el caso, deben existir a la vez interrelaciones de largo tiempo, es decir institucionales o de cultura, entre estos servicios y los estados donde funcionan. En los ensayos presentados, la tendencia, de los autores y también desde puntos de vista independientes sin excepción, fue para apelar a la historia nacional para acercarse a la tarea. A la función de inteligencia, sea a nivel de individuos o de naciones-estado, por definición el primero y el último medio de supervivencia por su capacidad de enfrentar a entidades competidoras y a desafíos existenciales, se la puede comprender dentro de la formulación de literatura humanística, tan bien como histórica. Confiamos que la conjunción de perspectivas humanísticas y científicas, las últimas presentadas en este libro en vista de la larga evolución de los estados, da pleno consenso al concepto que la libertad individual, el carácter de la función de inteligencia, y estados que celebran la participación democrática, pueden demostrar avances simultáneos en el hemisferio.

Datos Biográficos de los Editores

Susana C. Lemozy, se desempeñó desde 1989 como profesora y asesora pedagógica de la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino, más tarde en la Escuela de Inteligencia del Ejército y a partir del año 2000 y hasta el 2006, ejerció la docencia y cumplió funciones de asesoramiento en el Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas del Estado Mayor Conjunto, Argentina. En la actualidad está a cargo de la División de Inteligencia Aplicada, dentro del Departamento de Investigación del IIFA. Es autora de publicaciones sobre temas de inteligencia y metodología de análisis de inteligencia y escenarios futuros (Cuadernos Académicos de la Escuela de Defensa Nacional). Es graduada en Ciencia Política de la Universidad del Salvador, Buenos Aires, donde se desempeñó asimismo como profesora. Contacto: *lemozy@fibertel.com.ar*

Russell G. Swenson sirvió, desde 1988 como Profesor, y desde 1995, como Director de Investigaciones Aplicadas en el National Defense Intelligence College, y de la Prensa de la institución. Es autor y editor de numerosas publicaciones sobre el proceso de inteligencia (<http://www.ndic.edu/press/press.htm>). En años anteriores, se desempeñó como analista de inteligencia y lingüista en la Fuerza Aérea de los EE.UU. y como profesor de geografía en Western Illinois University. Es graduado de la University of Kansas (Geografía, Español, Estudios Latinoamericanos) y de la University of Wisconsin-Milwaukee (maestría y doctorado en Geografía). En su retiro después del 2008, continuará su colaboración internacional con oficiales e investigadores del campo de inteligencia estratégica. Contacto: *Rgswenson@gmail.com*.

COMENTARIO INVITADO

Jorge Serrano Torres

El presente libro enfoca la “Cultura Nacional e Inteligencia Nacional Estratégica en las Américas”, y marca un hito sin precedentes en el estudio sobre la evolución histórica, situación actual y perspectivas de los servicios de inteligencia de la región, al constituir un complemento del texto “Profesionalismo de Inteligencia en las Américas”, editado por Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy, en el 2004. En esta oportunidad, los autores convocados asumen el reto de responder al interrogante: ¿Cómo se relaciona la cultura nacional de los países de las Américas con el status y evolución de la inteligencia estratégica nacional y cómo ésta se practica o podría practicarse?

Por lo pronto, si es posible aceptar que no hay libertad auténtica sin seguridad, ni seguridad verdadera sin libertad; entonces, el desarrollo de una dinámica y vigorosa cultura de seguridad e inteligencia debería ser inherente a las sociedades modernas de hoy, a quienes el experto Ulrich Beck, denominó las “sociedades del riesgo”,^{xlix} por las nuevas y complejas amenazas que afrontan en un mundo interdependiente y en constante evolución, donde las matrices básicas de la modernidad y su misma correlación de fuerzas han cambiado sustancialmente.

Dado que la influencia de la cultura tiene diferentes repercusiones entre países incluso similares al momento de encarar los problemas de seguridad estratégica, el presente libro constituye un aporte sumamente valioso para desentrañar el rol de la cultura, en la evolución, involución o interrelación de los sistemas y servicios de inteligencia nacionales, así como en la producción de inteligencia estratégica; mejor aún desde diversas visiones, proporcionadas por los destacados autores que congrega este texto, cumpliendo a cabalidad el objetivo de alcanzar al lector la posibilidad de acceder a un análisis desde una perspectiva comparada, que invita a profundizar la investigación sobre los temas abordados.

De este modo, podremos confirmar que casi todos los servicios de inteligencia, con menor o mayor grado de eficacia, están inmersos en una fase crucial: deben adaptarse para afrontar adecuadamente los nuevos ries- | xxxvii

^{xlix} Cfr. Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad* (Barcelona: Editorial Paidós, 1994).

gos y amenazas del siglo XXI.¹ Para lo cual, necesitan construir canales de comunicación privilegiados entre el mundo de la inteligencia, la comunidad académica y científica, los expertos en seguridad y por supuesto, la sociedad en general que le otorgará la legitimidad. Contexto en el que también deben adquirir nuevos hábitos de trabajo y principalmente, favorecer activamente una cultura de coordinación en el ámbito nacional y de cooperación en el internacional.

Los conceptos vertidos por los autores cobran un particular interés, ya que desde un punto de vista estratégico pero al mismo tiempo ecléctico, se podrá conocer patrones y procesos comunes así como fenómenos específicos y particulares de las diferentes comunidades de inteligencia de la región, correspondientes a los países de origen de cada autor y en base a la cosmovisión que ellos han asimilado. Tomando en cuenta la totalidad, será posible vislumbrar elementos de intersección o quizá la simbiosis favorable que se presenta entre la “cultura nacional” y la “inteligencia nacional”. Pero igualmente y en el otro extremo, se descifrará los casos donde la ausencia de una arraigada cultura de seguridad e inteligencia, continúe representando un obstáculo difícil de superar para materializar el anhelado fortalecimiento de la institucionalidad, el profesionalismo y la eficacia operativa de los servicios de inteligencia nacionales, indispensable para afrontar con éxito problemas de seguridad estratégica nacional y regional.

El Singular Caso Peruano: secuelas por la ausencia de una cultura de seguridad e inteligencia nacional

“Cuenta la fábula, que un águila atravesada por una flecha, contempló el dardo emplumado y dijo: no son otros, sino nuestro propio plumaje el que ahora nos despedaza” (Esquilo, fragmentos).

xxxviii | Nada reflejaría mejor la destrucción que ha padecido el sistema de inteligencia del Perú, a manos de los propios peruanos en las últimas décadas, debido a la falta de una verdadera cultura de seguridad e inteligencia, que este fragmento de Esquilo. Las evidencias históricas descritas en este libro, por mis compatriotas peruanos, Andrés Gómez de la Torre Rotta y Alberto Bolívar Ocampo, sirven para confirmar que la población peruana no ha logrado comprender que la seguridad, la defensa y la inteligencia son bienes y servicios públicos comunes destinados a resguardar la existencia de la nación, y aún no se asimila plenamente estos principios, debido a una pobre difusión y bajo nivel de conocimientos sobre estos temas; no obstante que se aprecia

¹ Cfr. David J. Kilcullen, “Paradigmas nuevos en los conflictos del siglo XXI”, *eJournal USA*, periódico electrónico del Departamento de Estado de EE.UU., mayo de 2007: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0507/ijps/kilcullen.htm>.

una tendencia más fuerte a identificarse con los valores de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Esta ausencia de una enraizada cultura de seguridad e inteligencia nacional, subsiste, a pesar de los esfuerzos del Acuerdo Nacional en el año 2002,^{li} donde con participación de instituciones de la sociedad organizada y del Estado, se diseñaron 31 políticas de Estado, correspondiendo la novena, a la de seguridad nacional. Y continuó, aún después que en marzo de 2004, el Consejo de Defensa Nacional aprobara la Política del Estado para la Seguridad y Defensa Nacional.

Por los temas tratados en este Acuerdo Nacional, se puede apreciar que tomando conciencia de la necesidad de superar esta falencia en el ámbito de la seguridad e inteligencia nacional dentro del tejido social peruano, los líderes nacionales asumen el compromiso de mantener una política de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales. Con la certidumbre que ésta es una tarea que concierne a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del Estado, particularmente a las Fuerzas Armadas, y siempre en el marco de la Constitución y el ordenamiento jurídico vigente. Es en tal sentido, que en este foro se reafirma el objetivo nacional de prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general del Perú.

Pese a este proceder positivo, en el Perú hay muchas dificultades para lograr la cohesión social; robustecer el orgullo y la identidad nacional; para fomentar la participación activa de la sociedad, en el logro de objetivos de la política de seguridad y defensa nacional; para garantizar la plena operatividad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, junto al sistema de inteligencia nacional; orientados a la disuasión, la defensa, orden interno, seguridad ciudadana, prevención de conflictos y amenazas, así como al mantenimiento de la paz y seguridad regional; para fortalecer las relaciones civiles-militares; para crear conciencia e impulsar la enseñanza de los conceptos básicos de seguridad y defensa nacional en el sistema educativo; y por último, para cautelar la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y policiales, así como de los servicios secretos.

Dentro de esta realidad, la población peruana tiene un potencial socio-cultural muy valioso que permitirá construir una vigorosa cultura de seguridad e inteligencia en un futuro cercano, simultáneamente con la prosperidad económica que se afianza cada vez más, aunque todavía debe dar

| xxxix

^{li} Cfr. *Documentos del Acuerdo Nacional*. Disponible en Página Web del Acuerdo Nacional dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú - Enero de 2008: <http://www.acuerdonacional.gob.pe/DocumentosAN/documentos.htm>.

paso, a una mayor inclusión y equidad social. Precisamente, la estrategia que permitió la derrota militar-estratégica de los grupos terroristas Sendero Luminoso (SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) — tras una década de cruento avance subversivo^{lii} — estuvo sustentada en un “nuevo contrato social” entre el Estado, las fuerzas del orden y la población rural (rondas campesinas y comités de autodefensa),^{liii} junto a la población urbana (ciudadanos que apoyaron a las fuerzas del orden con información y movilizaciones de repudio al terrorismo), aislando a los subversivos y socavando el respaldo que tenían en un sector de la población.

Esto fue posible a su vez, mediante una política de Estado donde se privilegió la inteligencia estratégica y operativa, pero también — a diferencia de la década del ochenta^{liv} — se llevó a cabo un acercamiento de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con la población más pobre, buscando ganar su adhesión, mediante asistencia humanitaria, ayuda social y seguridad, antes que la violencia o el uso indiscriminado de la fuerza. En tal sentido, cabe recordar que el 5 de julio de 1992, el jefe de la Dirección Contra el Terrorismo

lii Cfr. *Conclusiones del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). Capítulo II. Sobre el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso (PCP-SL)*. Donde la CVR dice “el PCP-SL fue el principal perpetrador de crímenes y violaciones de los derechos humanos tomando como medida de ello la cantidad de personas muertas y desaparecidas. Fue responsable del 54% de las víctimas fatales reportadas a la CVR”. Y entre las conclusiones sobre la responsabilidad de los Aparatos del Estado, la CVR asevera que “las fuerzas armadas fueron capaces de extraer lecciones durante el proceso de violencia, las que le permitieron afinar su estrategia de manera que ésta fuera más eficaz y menos propensa a la violación masiva de los derechos humanos. Este aprendizaje se revela ostensiblemente en el descenso de víctimas por acción de agentes del Estado precisamente en los años más intensos del conflicto armado interno (1989-1993), mientras que durante esos mismos años el PCP-SL desplegaba una desbordante violencia terrorista contra los pueblos quechua y asháninka, y también contra la población urbana. Ese aprendizaje, junto con la proliferación de los Comités de Autodefensa, la inteligencia operativa policial y el respaldo de la ciudadanía, permite explicar la derrota del PCP-SL”.

liii Se presenta, desde una perspectiva etnográfica, la historia de las rondas y comités de autodefensa en Orin Starn, *Nightwatch: The Politics of Protest in the Andes* (Durham, NC: Duke University Press, 1999). (y adicional, en castellano).

liv Cfr. *Informe Final de la CVR. Tomo II: los actores del conflicto. Capítulo 1. Las fuerzas armadas 1.3.3.4.4. Del enfrentamiento con el legislativo al golpe de Estado de 1992*. Donde se afirma: “La Directiva del Ministerio de Defensa (003-91-MD/SDN), referente a la política de pacificación, elaborada en el año 1991, por la Secretaría de Defensa Nacional, contiene un amplio programa político que abarca los campos militares y no militares de la Defensa”. Además la CVR precisa que “La misma directiva, en su Anexo 01, hace una extraordinaria crítica a la militarización” (del proceso contrasubversivo de la década del ochenta) al expresar: “La no aplicación de la estrategia global antisubversiva y, las tendencias en curso a una militarización que angosta los recursos de la democracia, expone a la población a situaciones violatorias de los derechos humanos. Esta situación debe defenderse con la Constitución y la Ley en la mano; el Estado no puede incurrir en actos que lo deslegitimen. El crimen, la emboscada artera, el arrasamiento de poblaciones, es algo inherente a la violencia terrorista. La democracia no puede responder con los mismos instrumentos y es por lo tanto necesario, políticamente, dejar en claro, que es el Estado y sus fuerzas del orden, quienes protegen y respetan las vidas de los ciudadanos”.

del Perú (Dincote), expuso la estrategia para combatir el terrorismo y la lucha armada, en los siguientes términos:^{lv}

El factor de inteligencia en esta lucha es de primera prioridad. El objetivo es desmontar los aparatos orgánicos del adversario y lógicamente lo primero que hay que hacer es determinar quiénes son, cómo están organizados, cómo funcionan, y la vía más efectiva y correcta para lograrlo es la inteligencia. En ese sentido, podemos decir, sin temor a equivocarnos, que por lo menos en el plano militar, ésta es una guerra de inteligencia, en la que avanzará más quien haga mejor uso de ella. Este año, cumpliendo las directivas del señor ministro del Interior y del comando de la Policía Nacional, hemos introducido algunos cambios sustanciales tanto en la estructura orgánica de la Dincote, como en su metodología de trabajo. Podemos decir, que se está pasando a una etapa operatoria en la que se privilegia el trabajo de inteligencia, que se complementa con técnicas de investigación policial.

Bajo esta orientación, la Dincote, mediante el Grupo Especial de Inteligencia (Gein), capturó al líder de SL Abimael Guzmán y a su cúpula dirigente, mientras que a través de la Segunda División de Inteligencia, desarticuló a la plana mayor del MRTA, sin usar la violencia y cautelando los derechos ciudadanos. Paralelamente, en un trabajo conjunto con las Fuerzas Armadas, se consiguió la expulsión de SL del campo hacia la ciudad, y luego el encarcelamiento de casi todos los cabecillas y miles de cuadros terroristas vivos, para que muchos de ellos, acogidos a la Ley de Arrepentimiento, descubran al resto de su cerrada y sanguinaria organización.

Esta experiencia histórica ante una creciente amenaza terrorista que ponía en tela de juicio la supervivencia misma del Perú como Estado-Nación;^{lvi} sin duda evidencia un terreno fértil para el crecimiento de una cultura de seguridad e inteligencia, y el valor de una estrategia antiterrorista que funcionó gracias a que se puso en operación conductas que resolvían taras históricas de los peruanos, al juntar a criollos y andinos, en una alianza que suprimió desprecios y desconfianzas mutuas; dentro de un esfuerzo común por cerrar brechas y superar atavismos, orientados hacia una meta superior: recobrar la seguridad y lograr la pacificación nacional.

^{lv} Cfr. Entrevista al General Antonio Ketín Vidal (quien jefaturó la Dincote durante la captura de Abimael Guzmán), donde expone la estrategia aplicada por la Dincote para vencer al terrorismo en el Perú, privilegiando la Inteligencia y respetando los derechos humanos. Programa La Ventana Indiscreta del Canal 2 de Lima, 19/12/2007: <http://agenciaperu.tv/ventana/?q=node/154>.

^{lvi} Cfr. Santiago Roncagliolo, *La cuarta espada. La historia de Abimael Guzmán y Sendero Luminoso*. 1ra. Edición (Editorial Sudamericana. Argentina, 2007), p. 140 y 141, 160 y 161.

No se puede desconocer con todo, que hubieron excesos repudiables en la lucha contra el terrorismo, pero esto jamás formó parte de la estrategia nacional, ni de una política de Estado respaldada por la población; a lo sumo, fueron acciones focalizadas y paralelas que sólo tuvieron un dudoso impacto en el Valle del Mantaro y produjeron en todo caso, los execrables crímenes de Barrios Altos y La Cantuta en Lima.^{lvii} El Poder Judicial peruano, determinará si hubo un plan secreto para aplicar una supuesta “Guerra sucia o clandestina” contraria a los derechos humanos; pero de lo que no hay duda a la luz de los hechos, es que aún si así fuera, estas acciones resultaron ser inorgánicas, extrañas al curso esencial de la estrategia ganadora, que fue ganadora fundamentalmente, por la coalición, fuerzas del orden-población, el uso de la inteligencia y el respeto a los derechos humanos.^{lviii}

Por el contrario, como bien lo indican los autores Andrés Gómez de la Torre y Alberto Bolívar, luego de intentos fallidos, esfuerzos incompletos, involuciones y perversiones del sistema o simple ineptitud, durante los últimos años, el sistema de inteligencia peruano ha sido reducido prácticamente a cenizas, tanto por autócratas como por demócratas, y todavía se espera que resurja como ave Fénix, para defender a la sociedad peruana frente a emergentes y complejas amenazas e iluminar las decisiones que deben tomar los gobernantes, a fin de alcanzar la seguridad y bienestar de los peruanos.

Como respuesta a los desmanes cometidos en la inteligencia nacional en la década del noventa, debido a una percepción distorsionada sobre la importancia de la seguridad nacional, entremezclada con una irresponsable represalia política, al inicio del último sexenio (2001-2006) se disminuyó drásticamente el presupuesto para la defensa nacional y se forzó un proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas y por extensión, de la comunidad

^{lvii} Un destacamento paramilitar denominado “Colina”, es acusado por la justicia, de haber ejecutado extrajudicialmente a 15 personas en un viejo solar de Barrios Altos en el centro de Lima (1991), y a 9 alumnos y un profesor de la Universidad La Cantuta, también en Lima (1992). Cfr. Además, Ricardo Uceda, *Muerte en el Pentagonito*. 1ra. Edición (Bogotá: Editorial Planeta Colombiana, 2004), p. 290, donde el autor indica: “...Esta hipótesis que ha cobrado mayor fuerza, aunque aún no se comprueba a escala judicial. Tiene su versión más elaborada en el informe de la CVR, (1.3.4.3, Las operaciones especiales del Servicio de Inteligencia Nacional-SIN), según el cual, el Grupo Colina, estuvo dirigido por el SIN empleando personal del SIE que actuó al margen de su cadena de mando oficial”. Cfr. sobre el particular, el Artículo: “Condenan a 35 años de cárcel al ex jefe del SIN”, Diario *El Comercio*, Lima. 09/04/2008 · Primera Plana, donde se informa que un general del Ejército en situación de retiro, ex jefe del SIN, fue condenado el 08/04/2008, a 35 años de prisión por el secuestro y muerte de nueve estudiantes y un profesor de la Universidad La Cantuta. La Primera Sala Anticorrupción sentenció, además, a 15 años de prisión a tres ex miembros del Grupo Colina, por el mismo delito.

^{lviii} Cfr. Artículo: “La estrategia ganadora” por Jaime de Althaus, diario *El Comercio*, 14/12/2007. Althaus es antropólogo, periodista y escritor, y autor del libro: *La revolución capitalista en el Perú* (Fondo de Cultura Económica, 2007).

de inteligencia nacional.^{lix} Ésto, sin haber realizado antes, un “Planeamiento estratégico para la defensa” ni haber establecido una “Política de defensa nacional” y fijado su rol de funciones; ya que la nueva “Política de Estado para la defensa nacional”, fue aprobada recién en marzo del año 2004, por el Consejo de Defensa Nacional, y dada conocer en abril de 2005, con la publicación del Libro Blanco de la Defensa Nacional.^{lx}

En buena cuenta, pese al fuerte consenso democrático y a lo que el autor Alberto Bolívar, denomina una retórica “políticamente correcta”; ni el régimen de transición del presidente Valentín Paniagua (noviembre 2000-julio 2001)^{lxi} ni el quinquenio del mandatario Alejandro Toledo (julio 2001-julio 2006), estuvieron a la altura de las circunstancias para instaurar un sistema de inteligencia nacional (teniendo como cabeza al Consejo Nacional de Inteligencia-CNI), acorde con las necesidades de seguridad del país y de la región.^{lxii} Más bien, se transformó al Estado peruano en una especie de “teatro con cúpula de cristal” a merced de diversas amenazas, como la expansión del narcotráfico entrelazado con los remanentes terroristas de Sendero Luminoso. Consecuentemente, sabiendo que ahora las amenazas son de carácter global, además de complejas e interdependientes y que para enfrentarlas es imprescindible la cooperación entre las agencias de inteligencia de los Estados aliados; un sistema de inteligencia peruano en situación de minusvalía, afecta inexorablemente a la seguridad regional.

Los autores Andrés Gómez de la Torre y Alberto Bolívar Ocampo, describen con diferencias de enfoque, la involución sufrida por el sistema de inteligencia peruano en las últimas décadas. Ellos coinciden al reconocer que este desenlace estuvo determinado por particulares rasgos culturales

^{lix} Cfr. Artículo: “Pronto FFAA repararán su propio armamento. Paniagua redujo inversiones militares del 20 al 5 por ciento”, Diario *Expreso*, Sección Política, Lima. 06/12/2007.

^{lx} Cfr. el *Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú*, abril de 2005, con prólogo del ministro de Defensa Roberto Chiabra León, donde se admite que “el 09 de setiembre del 2002, mediante Decreto Supremo N° 009/SG se dispuso que el Libro Blanco de la Defensa Nacional fuera formulado por el ministerio de Defensa, en coordinación con el ministerio de Relaciones Exteriores y con la participación de las instituciones responsables de la seguridad y la defensa nacional, de los poderes públicos y diversos sectores de la sociedad. La política de Estado para la defensa nacional fue aprobada en marzo del año 2004, por el Consejo de Defensa Nacional”.

^{lxi} Al final del gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua—elegido luego que colapsara la administración Fujimori—el Congreso de la República promulgó en junio de 2001, la ley Nro. 27479, que creaba el nuevo Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), teniendo como su órgano rector al Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) y dentro de él, a la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica (DINIE).

^{lxii} Cfr. los siguientes artículos del autor Jorge Serrano Torres, en el portal de Red Voltaire-Francia y Agencia IPI: “La reconstrucción del sistema de inteligencia peruano” (17/07/2006); “Servicio secreto: ¿espionaje político y corrupción?” (24/08/2005) y “Destrucción del sistema de inteligencia peruano” (14/09/2004): <http://www.voltairenet.org/auteur4574.html?lang=es>.

de la sociedad peruana — tendencia hacia la informalidad y permisividad con la injerencia política — que han provocado en los servicios secretos una frágil institucionalidad, escasa profesionalización, ineficacia operativa,^{lxiii} drenaje indiscriminado e irresponsable de personal especializado, mínima autoestima, la consecuente pérdida de legitimidad y desprestigio frente a la sociedad y la opinión pública nacional.^{lxiv} Frente a todo ello, claramente, la seguridad nacional y dentro de ella, el importante rol del sistema de inteligencia nacional, deben ser abordados como parte de un enfoque global del Estado; es decir, con una perspectiva de largo plazo y enmarcada en una estrategia nacional en el campo de la seguridad y la defensa, que refuerce y coadyuve al desarrollo nacional. Siempre conservando una estrecha ligazón y armonía con la política exterior, la seguridad interna y los otros ámbitos nacionales, buscando integrar y complementar las capacidades del poder nacional en apoyo sistemático de los objetivos nacionales.

Todo ello se ignoró en el caso peruano, durante el innegable fracaso en la pretendida reestructuración del sistema de inteligencia, por lo que es oportuno recordar, que en el fallido proceso por “reconstruirlo” o “refundarlo” (2001-2006), junto a la expulsión y enjuiciamiento de verdaderos delincuentes infiltrados en la comunidad de inteligencia, se produjo la masiva separación de cuadros especializados en inteligencia estratégica y operativa, así como en contrainteligencia, exentos de responsabilidad administrativa, civil y penal o incompetencia profesional.

¿Un Control de Daños en la DINI?

Y esta situación no se ha llegado a corregir, debido a las resistencias de algunos directivos de la actual Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), para reconocer que luego de la desastrosa experiencia del sexenio pasado, se podría optar por reclutar — algunos sólo como consultores externos — , nuevamente a personal ya capacitado, experimentado y ducho en inteligencia y contrainteligencia no comprometido en acciones ilegales y capaz de empezar a producir inteligencia estratégica en forma inmediata; a fin de que una cen-

^{lxiii} Hay consenso entre los analistas peruanos en lo siguiente: un ícono de la incompetencia del CNI, es el caso de un jefe de contrainteligencia — durante la gestión del general en retiro Daniel Mora — que fue grabado, filmado y fotografiado mientras complotaba contra un ministro del Interior de su propio gobierno. Cfr. Artículo: “CNI conspira contra ministro Rospigliosi”, p. 2 y 3, diario *Correo* de Lima. 18/03/2004.

^{lxiv} Cfr. editorial del director del diario *Perú.21* de Lima, Augusto Álvarez Rodrich, bajo el título “Un gobierno sin inteligencia”. 20/11/2007. Y además, el artículo: “Cuestionan falta de inteligencia”, diario *La Razón*, Lima. 18/06/2008, donde el ex-jefe de la Policía Nacional del Perú, Gral. Eduardo Pérez Rocha y el Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales del Perú, Jaime Cáceres Sayán, alertan sobre la falta de un verdadero servicio de inteligencia nacional, que se anticipe a los conflictos sociales, a propósito de graves protestas populares estalladas en la región Moquegua al sur del Perú.

tral de inteligencia como la DINI, cumpla con su misión de proporcionar el conocimiento oportuno y veraz para una correcta toma de decisiones a nivel presidencial y ministerial, sobre las amenazas que puedan afectar la seguridad, el desarrollo, la gobernabilidad y el sistema democrático.

No obstante, ni a estos cuadros eventualmente recuperados para el sistema, ni a los nuevos funcionarios de inteligencia que se está contratando, se les daría estabilidad laboral inmediata; podrían estar a prueba por un par de años, tal como se estila en la Agencia Brasileira de Inteligencia (Abin), con buenos resultados.^{lxv} Al tiempo que, en un contexto de ensayo-error de mediano plazo, se proseguiría captando, seleccionando, capacitando y se buscaría que los cuadros civiles convocados — novatos en inteligencia — consigan asimilar la cultura organizacional y de seguridad, tanto como la idiosincrasia propia de los organismos de inteligencia nacional. Caso contrario, todo indica que podrá transcurrir otro quinquenio, sin que el Perú cuente con una central de inteligencia en disponibilidad de ofrecer a sus usuarios finales, inteligencia útil para el proceso de toma de decisiones a nivel estratégico.

Por lo tanto, si la DINI no dispone de personal versado en inteligencia estratégica, en número suficiente todavía, salvo la media docena de analistas y procesadores de inteligencia, que sobrevivieron a la *razzia* indiscriminada del pasado sexenio y un eficiente reducido grupo de profesionales que ingresaron en el caótico período del CNI; no sería prudente, forzar en esta etapa la aplicación del análisis interméstico. Lo que podría hacerse, para no perder la visión estratégica y global, es optar por la integración de la inteligencia del frente interno y del frente externo, identificando un conjunto de factores de influencia y agentes propulsores del cambio y la evolución en la región (“drivers”),^{lxvi} analizando el significado de los mismos dentro de un ejercicio prospectivo, donde se considere incluso, una serie de hipótesis de baja probabilidad, que no obstante merecen ser tomadas en cuenta, por el alto impacto potencial que supondrían en caso de producirse. Estos escenarios denominados de “baja probabilidad-alto impacto”.

Estos escenarios denominados de “baja probabilidad-alto impacto”. Desde el punto de vista analítico, siguen siendo escenarios porque impli-

^{lxv} Cfr. Artículo: “Servicios Secretos”, revista *Caretas* de Lima. 16/10/2003, donde en una entrevista, Andrés Gómez de la Torre afirma: “Allí (en la Abin) los que ingresan a la Escuela de Inteligencia no obtienen estabilidad laboral inmediata sino que son probados por un período de tres años. No solo por motivos profesionales, sino por factores éticos. Como consecuencia, los brasileños son probablemente los más avanzados de América del Sur en análisis estratégico”.

^{lxvi} Método de análisis usado en el documento: *Latinoamérica 2020: Pensando los Escenarios de Largo Plazo*. Conclusiones del seminario realizado en Santiago de Chile los días 7 y 8 de junio de 2004, en el marco del *Proyecto Global Trends 2020* del National Intelligence Council de los EE.UU.

can procesos endógenos en la región. También, se podría identificar algunos fenómenos imprevistos e imponderables (“wild cards”),^{lxvii} de alto impacto potencial. La diferencia entre los primeros y los segundos, es que estos últimos suelen ser acontecimientos que la región no podría controlar ni evitar que sucedan. Todo ello, hasta que se logre poner en práctica el análisis interméstico propiamente dicho. De lo contrario, sería como “colocar la carreta delante de los caballos”.

Otro aspecto tratado por los autores Andrés Gómez de Torre y Alberto Bolívar, tiene que ver con la ausencia de un movimiento académico sostenido y robusto que promueva la cultura y consciencia de seguridad e inteligencia en el Perú; lo que ha determinado que no se cuente con un reflexivo debate académico e intelectual acerca de la importancia de la inteligencia estratégica. Tampoco hay una adecuada oferta de bibliografía y publicaciones periódicas especializadas (como una revista de la Escuela de Inteligencia Nacional), similar a la de España, Argentina o Brasil; que ayude a generar una cultura de inteligencia donde la ciudadanía comprenda la función de los servicios secretos — acabando con mitos y prejuicios nocivos — asimilando que son una pieza clave del Estado, en su función de garantizar la seguridad general y la estabilidad del sistema democrático.

Es primordial que la sociedad peruana tenga una visión objetiva y fidedigna de la labor que realizan sus organismos de inteligencia y que la valore en su justa medida. Considerando que éstos desarrollan sus actividades en el difícil ámbito de la prevención y con la más estricta discreción, esta labor pedagógica es particularmente necesaria. Los ciudadanos deben tener la certidumbre que sus servicios de inteligencia operan con el más absoluto respeto al Estado de derecho y dentro de reglas y controles políticos, legales, judiciales, perfectamente definidos, para asegurar la inviolabilidad de los derechos recogidos por la Constitución y las leyes.

Justamente, por ello se debe destacar en el sector privado peruano, la oportunidad de obtener diplomaturas sobre temas de seguridad e inteligencia, por ejemplo a través de Strategos-Instituto de Análisis y Difusión, liderado por el autor Alberto Bolívar; también por la Cátedra Mariátegui de Estudios Políticos y Estratégicos, en sociedad con la Universidad Ricardo Palma de Lima, ofreciendo diplomaturas sobre Inteligencia y Contrainteligencia; Seguridad, Política y Estrategia; Estudios Estratégicos en las Relaciones Perú–Chile–Bolivia; y se proyecta concretar para el 2008-2009, una Maestría en Estudios Políticos y Estratégicos, inédita en el Perú. Esfuerzos notables en ese mismo sentido, son los de la Pontificia Universidad Católica del Perú,

^{lxvii} *Latinoamérica 2020: Pensando los Escenarios de Largo Plazo. Ibidem.*

Universidad Alas Peruanas, Universidad Nacional Federico Villarreal, y de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, donde Strategos-Instituto de Análisis y Difusión, dicta seminarios sobre Inteligencia y Contrainteligencia.

El Valor de la Inteligencia Humana

Un asunto adicional abordado por los autores Gómez de la Torre y Alberto Bolívar, es el desencuentro entre civiles y militares en torno al trabajo de inteligencia. Lo cierto, es que en no pocos casos, una percepción arcaica y refractaria sobre el trabajo de inteligencia, atribuye a los militares del Perú, y en menor medida a los policías, el monopolio del ejercicio de esta actividad. El sentido común indica más bien, que siendo la realidad multidimensional, su correcto análisis requiere, de un trabajo multidisciplinario a través de una metodología rigurosa, donde el profesional de inteligencia sistemáticamente desafíe el pensamiento convencional desarrollando las alternativas y escenarios más esclarecedores, explotando al máximo la imaginación, la investigación, el estudio, la capacitación, la experiencia, la ética y la mística patriótica.

Haciendo viable la profesionalización en la carrera de inteligencia, comprendiendo que la disyuntiva, no es por la primacía entre civiles o militares, sino entre profesionales idóneos o incapaces para el trabajo especializado de inteligencia, donde se le debe brindar a los recursos humanos de inteligencia, la seguridad de un horizonte promisorio en lo económico y laboral, como funcionarios del Estado y no del gobierno de turno. Sean éstos civiles o militares.

En torno a este aspecto, cabe referirse a la evolución de la Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior (Digimin), e intentando dilucidar la clave de su éxito relativo, se debe remarcar que tras la crisis del SIN, en el 2001, su reemplazo, la central de inteligencia nacional (CNI-DINIE) y los servicios secretos militares, despidieron — por órdenes de los gobernantes de turno — masivamente a sus más experimentados y capacitados analistas y agentes integrantes del “SIN formal”,^{lxviii} creando un vacío

^{lxviii} Cfr. La entrevista de la revista *Ideele* (del Instituto de la Defensa Legal) en el año 2001, al entonces primer jefe del CNI, Almirante en retiro Alfonso Panizo, donde ante la pregunta ¿Cuánto se ha desactivado el famoso SIN de la época de Fujimori y Montesinos? Responde: “Totalmente. En la época de Montesinos había lo que podríamos llamar un SIN real, efectivo, eficiente; y un SIN falso, que utilizaba los elementos de inteligencia en provecho de una camarilla y no en provecho del país”. A pesar de este reconocimiento, se despidió a casi todo el personal del ex SIN, tanto culpables como inocentes. Cfr. La dirección electrónica: <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/142/pag55.htm>. Incluso, quien fuera presidente de la Comisión que supervisó la desactivación del SIN en el 2001-2002 y luego ministro de Defensa, congresista gobiernista y general en retiro, Marciano Rengifo, coincidió con Panizo, al declarar al diario *El Comercio*, que “había un SIN formal y otro informal”. Pero Rengifo tampoco hizo nada para evitar el cese generalizado de cuadros de inteligencia.

de inteligencia estratégica que no se logra llenar hasta la fecha.^{lxix} Por el contrario, la Digimin; al igual que la Dirección de Inteligencia, Dirección Antidrogas y la Dirección Contra el Terrorismo,^{lxx} todas ellas de la Policía Nacional, tuvieron la previsión y la responsabilidad de conservar a su personal, y en todo caso, fueron lo suficientemente sagaces para recuperar a los agentes y analistas policiales que estuvieron en el “SIN formal” o incluso volvieron a contratar a quienes habían sido pasados al retiro arbitrariamente.^{lxxi} Cosa que no ocurrió ni en el CNI, ni en la inteligencia militar.

Sin duda, la isla de eficacia y productividad en el rubro de la inteligencia operativa y en menor medida estratégica, que ha resultado ser el trabajo de la Digimin y sus similares policiales,^{lxxii} se debe a que supieron reconocer la importancia vital, que tiene para toda institución de inteligencia sus recursos humanos. Con mayor razón, considerando el nuevo escenario internacional surgido después del 11/S, la globalización del terrorismo basado en el fundamentalismo religioso, y la escasez de analistas y agentes operativos de inteligencia en el Perú. Este rubro es el de la inteligencia humana, HUMINT o Human Intelligence. A la que el glosario de “los términos y definiciones” de la OTAN de 2004, define como “Una categoría de la inteligencia derivada de la información recogida y proporcionada por fuentes humanas.”

Entre tanto, se afianza como tendencia dominante al interior de las comunidades de inteligencia más desarrolladas del mundo, la necesidad de valorar, proteger y potenciar a “su” HUMINT, para enfrentar en mejores condiciones a las nuevas, multidimensionales y cambiantes amenazas. Sin dejar, por supuesto, de apreciar los valiosos recursos suministrados, por la inteli-

^{lxix} Cfr. Artículo: “Un mini-sistema de inteligencia en lugar de nada”, p. A-6, diario *El Comercio*, 12/09/2007, donde se afirmó: “Hace más de una década que sabemos y sentimos que no tenemos un sistema de inteligencia nacional. Y lo peor es que gobernantes y gobernados vivimos creyendo que sí lo tenemos”.

^{lxx} Cfr. Artículo: “Reivindican al policía que desactivó el MRTA”, diario *La Razón*, Lima, p 5, 09/12/2007, donde se informa que después de haber sido pasado al retiro injustamente en el 2001, el general Juan Gonzales Sandoval, fue condecorado, por la Policía Nacional en el Ministerio del Interior, debido a su destacada lucha contra el terrorismo.

^{lxxi} Cfr. reporte: “El Operativo Volcán en Cerro Azul”, *Boletín del Instituto de Defensa Legal* (IDL), 28/11/ 2007, donde se informa del exitoso trabajo de inteligencia operativa, por dos equipos combinados de la Dincote y de la Dirección de Operaciones Especiales de la Policía Nacional para la ubicación, captura o abatimiento de cabecillas terroristas de Sendero Luminoso. Y también se dice: “Guerra de veteranos: en un país de memorias cortas, un hecho muy importante es que en el Alto Huallaga sirven algunos oficiales policiales con larguísima experiencia en la lucha contra Sendero. El más importante de todos, es el legendario ‘Ingeniero’ (del Gein) que participó en la captura de Abimael Guzmán”. También Cfr. artículo: “Los que vuelven a la Policía Nacional”, departamento de Seguridad Ciudadana de IDL, 23/11/2007, donde se da cuenta del retorno a tareas de investigación en la Policía Nacional, de un curtido jefe de contrainteligencia del ex SIN.

^{lxxii} Cfr. Artículo: “Ministro Reátegui supo del ataque 48 horas antes, pero estaba en Punta Sal. La Digimin se lo informó”, diario *La República*, Sección Política, 03/01/2005.

gencia de las comunicaciones, COMINT o Communications Intelligence; la inteligencia electrónica, ELINT o Electronic Intelligence; la inteligencia de señales, SIGINT o Signals Intelligence; la inteligencia de las imágenes, IMINT o Imagery Intelligence, y la inteligencia geoespacial, GEOINT o Geospatial Intelligence. En definitiva, el hombre de inteligencia del siglo XXI con acceso a tecnología de última generación, utiliza un teléfono portátil encriptado y un asistente personal digital, para comunicarse desde y con cualquier parte del mundo. Y mediante el soporte de sistemas satelitales, además puede transmitir y recibir, voz, data e imágenes en “tiempo real”.

Queda claro consecuentemente, que la mayor importancia alcanzada por la Digimin frente a la DINI, no se debe a una incompetencia o falta de liderazgo de los jefes de esta última entidad, sino más bien, a que la Digimin ha exhibido una mayor capacidad operativa, por la experiencia y continuidad de sus cuadros, es decir, de sus recursos humanos, incluido su jefe. Habiéndose convertido en el instrumento más útil durante la toma de decisiones sobre el ámbito interno, para los principales funcionarios del Poder Ejecutivo.^{lxiii} Por lo tanto, en lugar de agudizar ciertas desavenencias inter-agenciales, existe la alternativa, que el jefe de la DINI, como funcionario de mayor jerarquía del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), y con conocimiento del primer Ministro y del propio presidente de la República, pueda formular los planteamientos para mejorar la interoperabilidad entre la central de inteligencia — DINI — y los servicios secretos policiales y militares que componen el SINA, sin descartar alguna reforma legal, en coordinación con la Comisión de Inteligencia del Congreso.

Identificación de Amenazas para el Perú

El Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú,^{lxiv} identifica como amenazas externas, a las que podrían generarse si se intentaran aplicar en la sub-región sudamericana doctrinas de seguridad incompatibles con la vigencia del derecho internacional; las que podrían surgir de crisis en función de la escasez de recursos naturales de valor estratégico (como el agua o el gas, por ejemplo); el terrorismo; el narcotráfico y la delincuencia internacional. Y entre las amenazas internas, señala a los grupos terroristas y

^{lxiii} Cfr. Artículo: “Cambios, movidas en el Mininter”, *Instituto de Defensa Legal-IDL*, 01/02/2008 (<http://www.seguridadidl.org.pe/boletin/2008/01-02.htm>), donde se lee: “Desde la caída de la dictadura, la Digimin se convirtió en el único sistema de inteligencia que proveía información más o menos fidedigna a diversos sectores hambrientos de inteligencia, entre los cuales Palacio de Gobierno. Eso da un cierto peso a quien la proporciona, (el director de la Digimin), General de la policía en retiro, Jorge Cárdenas Sáez, ha sobrevivido ya a cuatro ministros del Interior, (con Alva Castro son cinco) y ha servido bajo la gestión de dos presidentes”.

^{lxiv}

subversivos, contrarios al ordenamiento constitucional, que optan por la violencia; grupos radicales que promueven la violencia social y desbordes populares; delincuencia común organizada; tráfico ilícito de drogas; corrupción y la depredación del medio ambiente.^{lxxv}

A su turno, los autores Gómez de la Torre y Alberto Bolívar, recogen del sobresalto de gran parte de los analistas independientes peruanos, por la perturbadora situación de vulnerabilidad que atraviesa el sistema de inteligencia nacional, para reconocer y neutralizar variadas y problemáticas amenazas presentes o futuras. Sobre este aspecto, conviene mencionar aquellas amenazas que se avizoran en un importante análisis prospectivo inspirado por el Consejo Nacional de Inteligencia de EE.UU. sobre América Latina, en los próximos quince años,^{lxxvi} donde entre otros, se identifica los siguientes desafíos a la seguridad en la región:

La emergencia de movimientos indigenistas políticamente organizados también puede representar un riesgo para la seguridad regional. Si en los próximos años los movimientos de reivindicación indigenista no logran inserción en el sistema político ni determinados niveles de inclusión social, existe la probabilidad que muchos movimientos evolucionen hacia reivindicaciones de tipo autonómico territorial, como sucediera décadas atrás en la costa atlántica nicaragüense; en el sur de México, la región andina y algunos países centroamericanos; reivindicaciones territoriales impulsadas por grupos indigenistas separatistas, podrían incluir el escenario de insurgencia armada y violencia política.

Otro aspecto que cobrará más importancia en los próximos quince años, es el de la seguridad pública en las grandes ciudades. Los indicadores de inseguridad y delincuencia muestran una tendencia creciente desde hace varios años, coincidiendo con el aumento de la pobreza y la desigualdad en la mayoría de los países. Así mismo, la cuestión de la inseguridad se convertirá en una demanda creciente en las sociedades latinoamericanas, y de la misma forma, en una cuestión de cada vez mayor importancia política y electoral: a partir de este fenómeno, accederán políticos y candidatos de “mano dura” a alcaldías, gobernaciones y presidencias de la región.

1 |

^{lxxv} Con más propiedad y exactitud se debió referir a la amenaza mundial que representa el Cambio Climático o Calentamiento Global, el cual ya está afectando a la Amazonía y a los glaciales del Perú. Consultar: Ban Ki-moon, Secretario General de la ONU, “El liderazgo y el Cambio Climático”, portal de la ONU en el Perú, diciembre de 2007. Así mismo, analizar el documental sobre el calentamiento global: Una verdad incómoda, narrado por Al Gore, ex-vicepresidente de EE.UU. y Premio Nóbel de la Paz 2007.

^{lxxvi} Cfr. Latinoamérica 2020: pensando los escenarios de largo plazo. Conclusiones del seminario realizado en Santiago de Chile los días 7 y 8/07/2004, en el marco del Proyecto Global Trends 2020 del National Intelligence Council de los EE.UU.

En este marco, la fragilidad de la inteligencia peruana, adquiere implicancias externas, dado que una efectiva estrategia internacional contra fenómenos como el terrorismo, narcotráfico o crimen organizado internacional que han hecho metástasis, depende de una diligente colaboración entre los Estados. Como manifiesta Michael Herman del St. Antony's College de Oxford, ni siquiera una superpotencia como los EE.UU. puede proveer la inteligencia necesaria para su seguridad nacional con sus propios recursos. El mundo globalizado necesita de una mayor colaboración inter-gubernamental,^{lxxvii} pero para que esto ocurra, los gobiernos deberán estructurar mejores servicios de inteligencia.

El Peligro Chavista-Cubano en la Región: consecuencia de una falta de cultura de seguridad e inteligencia nacional

En su ensayo el autor Andrés Gómez de la Torre, asegura que los fraccionamientos políticos entre los países de América del Sur, que han quebrado los viejos sistemas geopolíticos y alianzas existentes durante años, “dificultarán sin dudas la anhelada y necesaria cooperación y coordinación para enfrentar amenazas comunes”. Todo indica, que se refiere a una nueva amenaza intra-regional no convencional, frente a la cual, muchos organismos de seguridad e inteligencia y elites gubernamentales, no están preparados para enfrentar, no comprenden o se resisten a reconocer, debido a la inexistencia en la mayoría de los países de la región, de una sólida cultura de seguridad e inteligencia nacional. Esta amenaza no es otra, que la administración Chávez desde Venezuela, la cual viene desplegando ingentes recursos y esfuerzos para crear en América Latina, una red de apoyo en favor de una estrategia geopolítica venezolano-cubana, cuyo sustento ideológico se sintetiza en el enunciado: “Socialismo del Siglo XXI”, cimentado en un autoritarismo falsamente populista, nacionalista, socialista, estatista y contrario al libre mercado.^{lxxviii}

Y no obstante, que el presidente venezolano ha sufrido en diciembre de 2007,^{lxxix} una derrota en sus intentos por modificar la Constitución, para establecer un régimen que gire en torno a la reelección indefinida de

^{lxxvii} Cfr. Prólogo de Michael Herman del St Antony's College, Oxford, England. En Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy, Editores/Compiladores, *Profesionalismo de inteligencia en las Américas* (Washington, DC, 2004). <http://www.ndic.edu/press/6921.htm>.

^{lxxviii} Cfr. Ensayo por Jorge Serrano Torres, “Hugo Chávez Frías: perfil y estrategia de gobierno”, página Web del Diario Atajo y Avizora de Argentina, noviembre de 2007. Disponible en: http://www.avizora.com/atajo/colaboradores/textos_jorge_serrano_torres/0010_chavez_perfil_estrategia_gobierno.htm. Así mismo: “Venezuela: perfil de Hugo Chávez y su estrategia expansionista”, *AAInteligencia*, marzo de 2008: http://www.aainteligencia.cl/2008/Mar2008_3_JorgeSerrano.html.

^{lxxix} Cfr. Artículo: “‘No pudimos... por ahora’; acepta Hugo Chávez derrota en el referendo”, diario *La Jornada*- México, 03/12/2007.

un líder mesiánico; su proyecto sigue potencialmente vigente, debido a que Chávez continúa su estrecha alianza con Cuba,^{lxxx} y su período presidencial se prolonga hasta el año 2013; al tiempo que controla el ámbito militar y los servicios secretos, en medio de un incesante reforzamiento armamentista. Además, el poder legislativo, poder judicial y el Banco Central rara vez se desvían de su línea, y domina 20 de 22 gobernaciones; mientras persiste en apretar el cerco sobre los medios de comunicación opositores; disponiendo de un flujo considerable de divisas, por el alto precio del petróleo que exporta en grandes cantidades.^{lxxxii} Divisas, que el régimen de Chávez podría utilizar abierta o encubiertamente, para apoyar candidaturas presidenciales afines a su proyecto regional, dado que el 2008, se efectuaron elecciones en Paraguay y en República Dominicana, y luego en el 2009, se llevarán a cabo comicios en El Salvador, donde Chávez respalda al izquierdista Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

En ese entorno, el régimen venezolano despliega una “Diplomacia de tres líneas”: de Estado a Estado; Económica-Energética (inversiones ventajosas o subsidios); y la Social Directa con líderes o entidades políticas, sociales y gremiales latinoamericanas, donde no se descarta el financiamiento subrepticio; siendo sus brazos operativos, las Embajadas de Venezuela en la región, empresas estatales venezolanas. Junto a la Dirección General de Inteligencia Militar (DGIM), sobre quien pesan serias denuncias de proteger el narcotráfico y apoyar a grupos terroristas como las FARC y el ELN; y al estar el jefe de la DGIM bajo órdenes de Chávez, se perfila de facto, como el brazo más fuerte de los aparatos de inteligencia venezolanos y en la “Guardia pretoriana” del mandatario Chávez;^{lxxxiii} complementándose con la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP),^{lxxxiii} que se viene modernizando

^{lxxx} Cfr. Artículo: “Firman Raúl Castro y Hugo Chávez acuerdos por cientos de millones de dólares”, diario *La Jornada*, México D.F., *Sección Mundo*, 16/10/2007, donde se consigna lo siguiente, “el presidente de Venezuela insistió en una de sus propuestas a los cubanos, deslizada en la víspera: ‘podríamos conformar en un futuro próximo una confederación de repúblicas; dos repúblicas en una, dos países en uno’”. Lo real, es que los lazos entre el régimen de Chávez y Cuba se consolidan a todo nivel: la empresa estatal Telecom Venezuela y la compañía cubana Transbit con apoyo de China Popular, tenderán un cable submarino de fibra óptica de 1.552 kms. a un costo de US\$70 millones, que unirá La Guaira, en el norte de Venezuela y Siboney en la provincia de Santiago de Cuba. No se descarta, que esta infraestructura además de potenciar las comunicaciones por Internet cubanas, sirva para implementar un control de las comunicaciones nacionales y externas de los personajes e instituciones hostiles al régimen chavista, bajo asesoría de la curtidada contrainteligencia cubana.

^{lxxxii} Cfr. Artículo: Andrés Oppenheimer, “El futuro del comandante Chávez”, diario *El Nuevo Herald*, Miami, 09/12/2007.

^{lxxxiii} Cfr. Artículo: “El Montesinos de Chávez”, revista *Semana*, Colombia. Edición 1344, 02/02/2008.

^{lxxxiii} Cfr. Artículo: “Justicia de EE.UU. acusa a jefe de la Disip en caso del maletín”, diario *El Nacional* de Venezuela, 22/12/2007.

y potenciando sistemáticamente, mediante el proyecto: “Reestructuración, para la modernización y transformación institucional de la DISIP”, en marcha desde el año 2005.^{lxxxiv} En paralelo, Chávez está impulsando una creciente presencia política, diplomática y empresarial de Irán, lo que representa una potencial importación del conflicto del Medio Oriente y la disputa Irán-EE.UU. a territorio latinoamericano, creando otra amenaza para la estabilidad regional.

Aunque este proceso no está exento de tropiezos: patentizando una política errática y presionado por fuertes críticas de la opinión pública, sectores opositores y organismos de derechos humanos; el presidente Chávez derogó en junio de 2008, la ley del sistema nacional de inteligencia y contrainteligencia (que sólo trece días antes, él mismo había promulgado),^{lxxxv} y dejó en manos del Parlamento Nacional, su eventual discusión y reforma. La abortada norma, violaba los derechos humanos y la constitución, al decretar que los venezolanos y extranjeros, que se negaran a cooperar como informantes, de los organismos de inteligencia chavistas, podrían enfrentar hasta cuatro años de cárcel.

Un Posible Curso de Acción en Base a la Experiencia Comparada

Retomando la influencia del aspecto cultural en el funcionamiento de los servicios de inteligencia nacional, la experiencia comparada resultante de analizar la evolución (o en algunos casos involución) y la situación actual de los servicios secretos de México, Venezuela, Colombia, Ecuador, Brasil, Argentina, Chile, Guatemala, Estados Unidos, Rusia y Perú; demuestra que en caso de crisis institucional, ningún país puede ^{lxxxvi} desarticular por completo su central de inteligencia — como ocurrió en el Perú — sin colocar a su

^{lxxxiv} Cfr. Ensayo: Jorge Serrano Torres, “El sistema de inteligencia venezolano y la guerra asimétrica”. Fuente original: [Vltairenet.org.](http://vltairenet.org/), publicado en el Portal de Noticias de información de Defensa (España), 13/12/2005. Disponible en: <http://foroplus.net/noticias/getnewsitem.php?newsid=1693>.

^{lxxxv} Cfr. Artículos: “Henry Rangel Silva: Nueva ley de inteligencia se concibe para la seguridad de todo el Estado”, página Web de *Venezolana de Televisión*, Caracas. 04/06/2008. Y también: “Chávez deroga ley de inteligencia”, CNNEXPANSION.com. (Caracas-Reuters). 10/06/2008. A propósito, es pertinente indicar que la reforma de inteligencia venezolana contempla crear cuatro instituciones especializadas: la Dirección General de Inteligencia y la Dirección General de Contrainteligencia, adscritas al Ministerio del Interior; y la Dirección General de Inteligencia Militar y Dirección General de Contrainteligencia Militar, dependiente del Ministerio de la Defensa. Siguiendo el modelo y asesoría de la inteligencia cubana, estos cambios responden a la necesidad de crear nuevos y más poderosos servicios secretos, para reemplazar a los actuales que están muy cuestionados, a fin de enfrentar una supuesta injerencia de EE.UU. en asuntos internos venezolanos, tanto como para apuntalar las actividades de inteligencia del gobierno chavista en la región.

^{lxxxvi} Cfr. Carlos Maldonado Prieto, *Servicios de Inteligencia en Sudamérica: Estado de situación en una perspectiva comparada* (Fort Benning, Georgia: Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica, 2002).

frente interno y frente externo, en un estado de grave vulnerabilidad.^{lxxxvii} De este modo, el caso peruano se proyecta como un anti-modelo o un ícono de la forma en que no se debe actuar con un sistema de inteligencia que atraviesa por una profunda crisis y sufre una pérdida de legitimidad ante una sociedad con una volátil cultura de seguridad e inteligencia.

Es más, con los antecedentes analizados y la situación actual, incluso se puede inferir que durante un proceso de “reestructuración”, “reingeniería”, “refundación”, “reconstrucción”, “modernización” (o como se le denomine), de un sistema de inteligencia en estado crítico; lo más conveniente es ejecutar una limpieza de “alta cirugía” mediante trabajos de contrainteligencia que extirpen sólo a los cuadros nocivos e inservibles para el sistema o que hayan delinquido, sin buscar replicar el nefasto intento de regresar al “Año Cero”.^{lxxxviii} Por una razón vital: cuesta mucho dinero, tiempo, esfuerzo y recursos, conseguir y capacitar personal de inteligencia que logre adaptarse a la cultura organizacional e idiosincrasia institucional, tanto como al trabajo sui generis de los servicios secretos. Esto se agudiza más, en un país donde la cultura de seguridad e inteligencia nacional no ha echado raíces todavía o ha involucionado.

Esta opción resulta aplicable, ante un cambio abrupto de régimen donde la central de inteligencia haya estado implicada con los gobernantes defenestrados o involucrada en violación de derechos humanos, espionaje político y corrupción. Frente a ello, lo más práctico e inteligente a la luz de la experiencia comparada, sería remover sólo al escalón más alto de la central de inteligencia comprometida, y conservar a la segunda línea del personal de inteligencia, el más capacitado, experimentado y eficiente no manchado con actividades ilegales ni crímenes. En conclusión, quedarse “con el tipo de mando medio serio e invisible que hace que una organización funcione bien, el equivalente del distribuidor de encendido de un auto: vital, pero casi imperceptible, hasta que deja de funcionar”.^{lxxxix}

En relación a este tema, sobre los gruesos errores cometidos en el tratamiento del personal de inteligencia cuando se desencadena una crisis o

^{lxxxvii} Cfr.: ensayos sobre los servicios secretos del Perú, Chile, Argentina, Brasil, Ecuador, Colombia, Venezuela, Guatemala, México, Estados Unidos y Rusia, publicados por Jorge Serrano Torres, en Red Voltaire, disponible en la siguiente dirección: <http://www.voltairenet.org/auteur4574.html?lang=es>.

^{lxxxviii} “Año Cero”: Término utilizado por los genocidas jemeres rojos de Camboya en los años ‘70, para anunciar la destrucción completa del país — todo aquello que no estuviera ligado directamente al Partido Comunista — con la intención de reconstruirlo después desde la nada.

^{lxxxix} Cfr. Bob Woodward, *Negar la evidencia: Bush en guerra, parte III* (Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2006), p. 122. En inglés, lleva el título, *State of Denial: Bush at War, Part III* (New York: Simon and Schuster, 2006).

etapa de transición en una central de inteligencia; es pertinente mencionar lo relatado a través de su ensayo en este libro, por el brasilero, Joannisval Brito Gonçalves,^{xc} cuando describe lo sucedido durante el fallido gobierno de Fernando Collor de Mello, en marzo de 1990, luego que éste decretara la extinción del cuestionado y poderoso Servicio Nacional de Informaciones (SNI). Aunque cabe precisar, que en el caso brasilero — a diferencia del peruano — la inteligencia militar y policial no sólo se mantuvo, sino que se fortaleció, cuando desapareció la central de inteligencia. El texto es el siguiente:

Se inició uno de los períodos más infaustos para la actividad de inteligencia en Brasil. Por medio de un jefe ejecutivo, la superestructura del sistema de informaciones del SNI, desapareció, el órgano central perdió su mandato, sus objetivos y su status ministerial, siendo reducido a un pequeño departamento de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) de la Presidencia de la República... Muchos documentos fueron perdidos y otros destruidos. Entre tanto, tal vez, el mayor impacto de las medidas del nuevo gobierno, haya sido sobre los recursos humanos del sistema de inteligencia. Los militares fueron reconducidos a sus respectivas instituciones, privando al órgano (de inteligencia) de profesionales de alta competencia. Peor fue la situación de más de dos mil funcionarios civiles, muchos despedidos de manera abrupta. Con ello, se perjudicaban funcionarios con años de carrera, y se causaba una ruptura cronológico-institucional con impactos arrasadores sobre la cultura de inteligencia en Brasil.

En otra parte de su texto, Joannisval Brito Gonçalves, sigue describiendo las tropelías cometidas contra el personal de inteligencia y el sistema mismo:

Aquellos que vivieron el período recuerdan la sensación de inseguridad y falta de perspectivas, que se abatió sobre la comunidad (de inteligencia), en un clima de frustración que llegaba en algunos casos a la desesperación. Los funcionarios que permanecieron en la SAE, estuvieron durante un buen tiempo prácticamente inactivos, sin misión y relegados al ostracismo. La mayor parte de la opinión pública brasilera vio con buenos ojos el fin del SNI... Durante la primera mitad de la década del noventa, las actividades de inteligencia del Estado brasilero quedaron relegadas a un segundo plano. Entre tanto, a pesar de la inoperancia del órgano de inteligencia civil, los demás miembros de la comunidad de inteligencia del país, continuaron actuando y muchos se fortalecieron en sus respectivas áreas. Particularmente, la inteligencia militar y la criminal. De todas maneras, el fantasma del SNI y del auto-

^{xc} Cfr. Ensayo de Joannisval Brito Gonçalves, incluido en este libro bajo el título: *Percepciones de las sociedades canadiense y brasilera sobre las actividades de inteligencia.*

ritarismo, continuaron ensombreciendo el debate sobre el papel de la inteligencia en el régimen democrático.

Todo lleva a pensar que este penoso trance de la inteligencia brasilera, está siendo superado ampliamente, gracias a que — a pesar de las tensiones entre la comunidad de inteligencia y la clase política, propias de un régimen gubernamental con raíces izquierdistas — la administración Lula da Silva apostó por el robustecimiento de la institucionalidad, la experiencia y el profesionalismo en la central de inteligencia nacional; consecuentemente, su sistema de inteligencia nacional es percibido como el más eficiente y desarrollado de la región. xci

Abordando la Inteligencia y Cultura Nacional Mexicana

El proceder destructivo con los recursos humanos de una central de inteligencia, se repitió en México, cuando se produjo la transición del gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al régimen democrático, de la administración Fox (diciembre del 2000). Sobre el tema, el secretario de Gobernación de México, aceptó en el 2007, que el deterioro en que el gobierno de Felipe Calderón, recibió el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), afectó la detección de los atentados terroristas perpetrados por el Ejército Popular Revolucionario (EPR), contra instalaciones de Petróleos Mexicanos (dos ataques en julio y tres en setiembre de 2007).^{xcii} Al comparecer ante el pleno de la Cámara de Diputados, dicho secretario de Gobernación, informó que más de mil agentes del Cisen fueron removidos en los últimos años, y justificó el deterioro con el argumento de que el Cisen sufrió a la vez, una disminución de recursos económicos; por lo que la actual administración de Felipe Calderón, tomó la determinación de fortalecer a dicha central de inteligencia nacional, incrementando su personal y modernizando su infraestructura. ^{xciii}

A propósito, sin negar el debilitamiento acontecido en el Cisen, debido a lo que gran parte de la opinión pública y clase política mexicana estima como un “desmantelamiento de funcionarios” en el último gobierno; el autor

^{xc}i Dos de los últimos jefes de la Abin en el gobierno de Lula, han sido funcionarios de inteligencia de carrera: la psicóloga Marisa Del'Isola Diniz, funcionaria que ha trabajado casi 30 años en actividades de inteligencia, habiendo sido responsable — durante siete años — de la oficina de Formación de Recursos Humanos del Servicio Nacional de Informaciones (durante el gobierno militar). Otro jefe de la Abin fue Marcio Paulo Buzanelli, quien tiene el rango de Comandante de Inteligencia y una experiencia y continuidad de 29 años en el sistema de inteligencia brasilero.

^{xcii} Cfr. Artículo: “Sumergido en su crisis sigue el Cisen: Cataño Contreras”, página Web *La Prensa-OEM*. México. 20/01/2008.

^{xciii} Cfr. Artículos: “Fallas del Cisen evitaron prever ataques del EPR”, diario *El Mañana* de México. 26/09/2007. Y “Crea Segob 200 plazas nuevas para el Cisen”, diario *El Universal* de México. 28/11/2007.

mexicano que escribe en este libro, Manuel Balcázar Villarreal, está convencido que en su país, la cultura de inteligencia nacional se encuentra en una fase inicial de consolidación, gracias al progresivo afianzamiento institucional y mayor profesionalismo en las actividades de inteligencia, lo que permitiría avizorar escenarios propicios para sentar las bases de una verdadera comunidad de inteligencia, a la par, con una más fluida interacción y coordinación entre el mundo académico, la empresa privada y los organismos de inteligencia nacional, además de canales más directos para robustecer la cooperación con agencias extranjeras ante amenazas transnacionales comunes.

En ese mismo orden de ideas, el autor destaca el avance producido en el Cisen, al separarse las funciones analíticas de las operativas, lo que de acuerdo a su criterio, facilita un trabajo más eficiente en ambas esferas de la inteligencia nacional; empero, admite como tarea pendiente, lograr una conexión más dinámica entre dichas funciones de la central de inteligencia nacional, con la finalidad de alcanzar una mejor interoperabilidad. Como otro aspecto que beneficiaría la construcción de una cultura de inteligencia nacional en México, el autor pone de relieve la más intensa difusión a través de los medios de comunicación, de aquellos temas relacionados al funcionamiento de los aparatos de inteligencia y otros organismos responsables de la seguridad nacional. Se puede superar así una larga etapa de ostracismo y secretismo, que obviamente creaba un clima negativo y distorsionaba la imagen de los servicios secretos frente a la opinión pública mexicana, la cual alberga desconfianza por el pasado nefasto de estas dependencias estatales, que fueron empleadas casi siempre, como policías políticas de un régimen gubernamental hegemónico que permaneció en el poder durante muchas décadas.

Y en relación a este último tópico, el autor interpreta que el proceso de aculturación — entendido como recepción y asimilación de elementos culturales de un grupo humano por parte de otro — habría repercutido en el campo de inteligencia nacional bajo la premisa de la cultura del secreto y la clandestinidad. Consecuentemente, afirma que su estudio y calificación de los servicios de inteligencia y de seguridad mexicanos, ha sido posible, mediante el análisis basado en los organigramas de dichas entidades, enriquecido con información de los medios de prensa, es decir, datos de “fuente abierta”, toda vez que la información oficial, mayormente se encuentra restringida pese a la apertura de los últimos años. En un futuro cercano, podemos anticipar que el autor, como ahora participa en la oficina de inteligencia del presidente de México, estará en capacidad de profundizar y brindar conocimiento sobre la verdadera situación y perspectivas de una cultura de seguridad e inteligencia nacional mexicana.

Queda en evidencia entonces, que al contrario de lo sucedido en Brasil, Perú y México; cuando en octubre de 2005, surgió una fuerte conmoción en la central de inteligencia de Colombia — Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) — el gobierno colombiano no desarticuló ni afectó la operatividad del DAS mediante la expulsión masiva e indiscriminada de personal, tras las graves denuncias de infiltración paramilitar, corrupción y presunto complot político que le endilgaron a dicho servicio secreto; cuyo desenlace fue el encarcelamiento del jefe y destitución del subjefe del DAS, a la par, con una drástica reorganización de la entidad, dispuesta por la administración Uribe. ^{xciv}

En esa ocasión, el “control de daños” fue más racional, se instaló una comisión gubernamental con expertos en seguridad, inteligencia y justicia, para la reorganización del DAS, que se dedicó a reenfocar la misión del organismo orientándolo hacia la “eficacia y transparencia”, realizando profundas pero expeditivas investigaciones internas que incluyeron el uso del polígrafo en 1.646 funcionarios, de los cuales, 273 no pasó la prueba, siendo despedidos sólo 106 de ellos.^{xcv} Esto se efectuó mediante trabajos de contrainteligencia y auditoría, bajo el lema: “tolerancia cero con la corrupción”, para sancionar y separar a quienes estuvieron comprometidos con paramilitares y narcotraficantes, pero sin generar una fractura y zozobra institucional en la central de inteligencia.^{xcvi}

Este proceder en favor de la estabilidad institucional en la inteligencia nacional, se mantuvo, aún después que en mayo de 2007, sistemáticas acusaciones de la prensa sobre espionaje político de los servicios secretos policiales, precipitaron esta vez, la renuncia del jefe de la Policía de Colombia y del Director de Inteligencia de la Policía (Dipol), junto a la mayoría de sus jefes de área.^{xcvii} Por entonces, incluso se reactivó la Escuela de Detectives del DAS en Aguazul-Casanare, enviando un claro mensaje al personal del DAS y de los otros servicios secretos: mientras se depura a los cuadros comprometidos, se continuaría revalorando y promoviendo el profesional-

^{xciv} Cfr. Artículo: “DAS-Gate: la detención de Jorge Noguera, ex director del DAS, deja tres preguntas: por qué el presidente lo nombró, por qué duró tanto y por qué lo defendió”, versión Web de la Revista *Semana* de Colombia. 24/02/2007.

^{xcv} Cfr. “En qué anda el DAS”, página Web de la revista *Semana*, Sección Nación. 24/02/2007.

^{xcvi} Cfr. “El director del DAS anuncia que el organismo será sometido a una completa reorganización”, *Europa Press*. 04/11/2005.

^{xcvii} Cfr. “Avanza la reestructuración en la Policía por las interceptaciones telefónicas”, página Web de radio *Caracol*. 26/06/2007.

ismo y la experiencia, así como la capacitación y el entrenamiento,^{xcviii} sin quebrar la institucionalidad.

Una Reveladora Visión sobre la Inteligencia Nacional de Colombia

A partir de este punto, es pertinente conocer la visión del autor colombiano Vicente Torrijos en el presente libro, donde explica las claves para entender la cultura de inteligencia en su país, así como los obstáculos que afronta; señalando que la persistencia de múltiples y entrelazadas amenazas — narcotráfico, guerrilla, paramilitares y delincuencia organizada — ha generado una cultura de inteligencia acostumbrada a la diversidad, sabedor de la necesidad de elaborar análisis sistémicos y de conjunto, y sobre todo, receptiva frente a fuentes múltiples y entrelazadas de aprendizaje, lo cual considera el autor, constituye uno de los componentes más valiosos del capital institucional de los servicios de inteligencia colombianos.

Pese a ello, se nota la inquietud del autor, ante la ausencia de una estructura institucional coherente y suficiente que posibilite plasmar una eficaz “común-unidad de inteligencia”, a la cual percibe como “un supuesto formal antes que una realidad”; reconociendo además, que esta fragmentación constituye uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la actividad de inteligencia nacional y para un mejor aprovechamiento de los éxitos alcanzados por las diversas agencias de inteligencia. Este sería el motivo de los recurrentes enfrentamientos públicos entre el jefe del DAS y el jefe del Ejército, y otros mandos de la inteligencia militar y policial, durante los últimos años.

Acto seguido, el autor Vicente Torrijos, sugiere que el defecto en la inteligencia de su país — y que se repite por supuesto, en la mayoría de los servicios de inteligencia de la región — estriba en el hecho de que, con pocas excepciones, existe una tendencia a que el liderazgo de los operadores de inteligencia sea altamente rotativo y, en muchos casos, constituya una especie de escala efímera dentro de la carrera militar o policial. Igualmente, a pesar del proceder apropiado ante la reciente crisis del DAS; en el largo plazo, el autor divisa que la consecuencia de esta tendencia se reflejará en las dificultades que tienen las agencias de inteligencia para madurar y para generar una “cultura corporativa” propia.

Ante ello, el autor colombiano propone que los tomadores de decisiones evalúen las implicancias de cada uno de esos factores, el grado en que

^{xcviii} Cfr. “Plan Estratégico del Nuevo DAS: 2006-2010”, portal oficial del DAS: <http://www.das.gov.co/>, Gobierno de Colombia.

su impacto puede ser aprovechado, minimizado o reconducido, y los costos asociados a su intervención, que es, precisamente, lo que habría que hacer para corregir el exceso de rotación en el liderazgo en las diversas agencias. Entre tanto, no deja pasar la oportunidad, para resaltar que los aparatos de inteligencia de su país, se caracterizan por la preponderancia de esquemas, paradigmas y procedimientos esencialmente militares.

Y parafraseando al premier francés Georges Clemenceau, durante la I Guerra mundial, quien afirmó que “la guerra es un asunto demasiado serio para dejarla en manos de los militares”, Torrijos afirma: “la inteligencia es un asunto demasiado complejo para reducirla sólo a sus dimensiones militares”. Luego redondea su reflexión, expresando la necesidad de que las actividades de inteligencia respondan a un esquema esencialmente político y no puramente militar; enfatizando que es la política, finalmente, la que determina los fines, la que proporciona los parámetros en base a los cuáles, el operador de inteligencia selecciona su materia prima, la transforma y la redistribuye.

Influencia de la Cultura en la Inteligencia Argentina

Por Argentina, participa un destacado ensayista en este libro, José Manuel Ugarte, quien comienza preguntándose si ¿Son invencibles las herencias derivadas de las tradiciones culturales de los países? Y reafirma que, así como se ha avanzado en la Argentina — y en Latinoamérica — hacia la consolidación del sistema democrático, puede y debe avanzarse hacia una actividad de inteligencia eficaz y legítima, congruente con dicho sistema. Del mismo modo avizora, tal vez con un excesivo optimismo, una clara tendencia a la institucionalización en los servicios de inteligencia regionales.

Sobre su país, refiere que en materia de inteligencia, no faltan profesionales altamente capacitados tanto en materia estratégica como operativa, y tampoco un equipamiento moderno. Ratificándose en lo que propone para Argentina, desde 1990, hasta la fecha: materializar una reforma que se traduzca en una estructura de inteligencia donde se haga la distinción, en materia de competencia de los organismos de inteligencia, entre inteligencia exterior, inteligencia interior (incluyendo a la contrainteligencia dentro del propio país), e inteligencia militar, con asignación de las respectivas competencias a distintos organismos. Así mismo, tiene la certeza que en esta reforma, se debe consolidar la dependencia de los organismos de inteligencia, respecto de los ministerios afines a sus competencias (Relaciones Exteriores, Interior y Defensa); pero también, se inclina por una precisa y limitada asignación de competencias en materia de inteligencia interior, circunscrita a las amenazas contra el Estado y el sistema democrático (terror-

ismo, narcotráfico, sedición, tentativas de cambio del sistema democrático por medios ilegales), y relativa a medidas de contrainteligencia.

En esa línea de pensamiento, el autor propone el establecimiento bajo dependencia del máximo nivel del Estado, de un órgano de coordinación del sistema, planeamiento de inteligencia y de elaboración de inteligencia estratégica nacional, sin medios propios de obtención de información ni de realización de operaciones encubiertas, presidido por el máximo funcionario de inteligencia y constituido por los jefes de los organismos de inteligencia, representantes políticos de alto nivel de las áreas de relaciones exteriores, defensa, interior y economía, con el apoyo de los mejores analistas de inteligencia de que se disponga, y de un conjunto de analistas en materias sustantivas de los sectores público y privado.

Pero sobre todo, luego de un extenso y crítico análisis histórico, el autor precisa que se requiere un cambio en la cultura de inteligencia, sustituyendo el criterio de servicio a los intereses políticos y personales del gobierno de turno y de los de la propia estructura de inteligencia, por el servicio a la nación; junto a la conclusión del “coyunturalismo” y su sustitución por la planificación estratégica; perfeccionar las capacidades técnicas adquiridas y jerarquizar las capacidades de análisis; administrar adecuadamente los fondos de inteligencia; actuar con la certidumbre que el rol de la actividad de inteligencia en el sistema democrático, consiste en contribuir a proteger al Estado y a los ciudadanos de las amenazas, informando sobre ellas a los decisores políticos, posibilitando de ese modo, el necesario prestigio y reconocimiento social de la actividad.

El Riesgo de Caer en la Cultura de la Vigilancia Extrema

Al final, el autor intenta aligerar el peso de su preocupación, manifestando que el panorama descrito por él, no es exclusivo de Argentina, por cuanto considera que las denuncias constantes, permiten inferir que en diversos estados latinoamericanos, los organismos de inteligencia tienen una significativa actuación en la esfera política de sus países. Estos últimos conceptos, permiten a su vez, formular un asunto más crucial aún: el riesgo de caer en una sociedad y cultura de la vigilancia o “Matar la libertad en nombre de la seguridad”, como titula su artículo el profesor de Historia Contemporánea en la Universidad de Oxford, Timothy Garton Ash,^{xcix} donde llama la atención en los siguientes términos:

^{xcix} Cfr. Timothy Garton Ash, Profesor de Historia Contemporánea en la Universidad de Oxford, “Matar la libertad en nombre de la seguridad”, diario *El Comercio*, p. b-4, 25/11/2007.

El grupo de derechos humanos Privacy International, que observa las sociedades de la vigilancia en todo el mundo, dice que el Reino Unido, es la democracia que peor se comporta en este sentido. En el mapa que figura en su página Web (www.privacyinternational.org), el Reino Unido, es el único país del mundo occidental que está coloreado de negro, como una “sociedad de la vigilancia endémica”, junto a la China comunista y la Rusia de Putin. Reino Unido cuenta con más de cuatro millones de cámaras de circuito cerrado (CCTV). Para finales de 2008, está previsto que la base nacional de datos incluya la información de unos 4,25 millones de personas, es decir, uno de cada 14 habitantes.

Según el último informe publicado, en el período de 15 meses entre enero del 2005 y marzo del 2006, hubo más de 400.000 solicitudes oficiales para que se intervinieran teléfonos y mensajes de correo electrónico. Están autorizados a hacer esas solicitudes nada menos que 795 responsables de la policía y los gobiernos locales. Evidentemente, no debemos ser ingenuos. Los terroristas, tanto locales como internacionales, representan una verdadera amenaza, que es especialmente difícil de detectar. Si es verdad lo que dice el responsable del organismo británico de seguridad interior, MI5, que puede haber unos dos mil individuos así en el Reino Unido, debemos vigilarlos y debemos detenerlos antes de que actúen. El equilibrio entre libertad y seguridad es delicado.

Ahora bien, en los últimos 10 años, el Reino Unido se ha inclinado demasiado hacia el lado de la seguridad. Es más, esto no deja claro el alcance del error cometido: seguramente, al reaccionar en forma desmesurada y ganarnos la antipatía de gente que, en caso contrario, podría no habernos negado su apoyo, y al construir la sociedad de la vigilancia — pública y privada — más tupida del mundo libre, hemos puesto en peligro nuestra propia seguridad. Me parece curioso que el Reino Unido, tal vez la sociedad más libre de Europa en el siglo pasado, tenga hoy la sociedad más vigilada de Europa, mientras que Alemania, un país con una doble experiencia de falta de libertad en el siglo XX como ningún otro (nazis y Stasi), sea hoy, según Privacy International, el menos vigilado. Sin embargo, más importante que preguntarnos cómo nos hemos metido en este lío, es averiguar cómo salir de él.

En suma, el autor inglés sugiere que se necesita en el Reino Unido — y tal vez no sólo en ese país — un cambio de paradigma: **de la libertad mediante la seguridad, a la seguridad mediante la libertad**. O lo que en América Latina denominamos, la “ecuación ideal”, pero muy difícil de lograr en estos

tiempos de nuevas amenazas del terrorismo global: *seguridad con pleno respeto de los derechos civiles y políticos*. Todo lo anterior, nos recuerda esa vieja expresión del Poeta Juvenal (130 d. C.): “¿Sed quis custodiet ipsos custodies?” (¿Quién vigilará a los vigilantes?). Frente a otro aforismo, atribuido por unos, al tercer presidente de EE.UU. Thomas Jefferson, y por otros, a John Maynard Keynes: “El precio de la libertad es el de su eterna vigilancia”.

A su turno, el autor también argentino, Jorge Osvaldo Sillone, deja claro que en su país, la experiencia técnica de los sistemas de inteligencia encuentra sus raíces — como en la mayoría de las naciones de la región — en la experiencia de las fuerzas armadas como instituciones fundacionales de la nación, responsables de prever las amenazas a la sociedad. Y piensa que sobre ese molde se erigen hoy agencias federales con amplia participación de funcionarios civiles preparados en inteligencia estratégica. Termina reconociendo, que el acierto o error de la inteligencia estratégica, es entonces una problemática tanto cultural como de la defensa, ya que su accionar es el reflejo de los intereses de la sociedad según las distintivas percepciones sociales con decisiones políticas que identifican a cada nación, donde el resultado de la gestión de los servicios de inteligencia, escapa a su contemporaneidad, pero afecta a la nación.

El autor también llega al convencimiento, que en el marco de la actual incertidumbre estratégica existen diferentes percepciones sobre las amenazas comunes y que estas diferencias, constituyen una debilidad en los acuerdos de cooperación interestatales para hacer frente a los desafíos del siglo XXI. Asegurando además, que lo inédito de nuestro actual período histórico en relación a cualquier otro, es que no existe para ningún país la posibilidad “unilateral” de declararse neutral, por el simple hecho que la violencia no tiene una situación fija en su origen ni en un Estado que asuma dicha responsabilidad.

Desarrollando su tesis y obviamente haciendo referencia al terrorismo internacional desatado por grupos fundamentalistas islamistas, el autor intenta ir más lejos aún, al afirmar que la declaración “unilateral de ser neutral” es nula, por cuanto, la naturaleza del conflicto no registra precedentes jurídicos en la Historia de la Guerra. Ya que el agresor decide usar el territorio que cree conveniente y apto para el logro de sus fines, sea para instalarse, usarlo de tránsito, refugio, reclutamiento o de entrenamiento. Con acierto, el autor Sillone añade que decodificar las claves del conflicto y la crisis de violencia local, regional y mundial, constituye el gran desafío para la inteligencia estratégica.

De otro lado, el autor concuerda con otros ensayistas que exponen en este libro, en el sentido de que los conceptos de soberanía y pertenencia se han radicalizado a tal punto que emergen reivindicaciones étnicas con

intentos de secesión, movimientos migratorios masivos, áreas geográficas con bajos o nulos controles de los estados, bolsones de pobreza y marginalidad donde la ley y el orden, la imponen las organizaciones que se apoderan de los territorios no controlados por el Estado. Encontramos una tarea urgente para las sociedades: replantear sus organizaciones para neutralizar estas amenazas, promoviendo con más intensidad una cooperación internacional que responda al nuevo perfil de conflictos que afectan al continente.

El ensayista argentino Heriberto Justo Auel, aporta su percepción e interesantes reflexiones filosóficas sobre la relación compleja entre la cultura nacional de su país y sus líderes, con la inteligencia estratégica. En su análisis llama la atención y más aún, alerta sobre la existencia de un “sistema de inteligencia estratégica”, en Argentina, que además de encontrarse legalmente paralizado desde la década del ochenta; se dirige hacia un estado de disolución, debido a que habría perdido gran parte de su capital social y está atrapado por un marco jurídico que lo hace inviable. Reafirmando tan severa convicción, el autor indica que si fuera indispensable demostrarla, bastaría con llevar a cabo una confrontación objetiva entre la realidad y las normas que regulan la seguridad, la defensa y la inteligencia de la República Argentina en la actualidad. Enfatizando que su país padece leyes claramente anti-institucionales, contrarias a toda previsión y conducentes inexorablemente, a una “improvisación legal”; que desde el punto de vista del autor, estarían arrastrando a la Argentina, hacia una probable categoría de “Estado fallido o fracasado”, incapaz de vislumbrar y enfrentar eficazmente, por ejemplo, un enemigo no estatal, como el macro-terrorismo.

El autor explica de igual modo, que el núcleo de conducción de este enemigo no estatal globalizado, está explotando la debilidad del Occidente dividido y aprovecha para sus protervos fines, la “vulnerabilidad cultural” de la civilización Occidental, valiéndose de “quinta columnistas” en una guerra mundial asimétrica, que para el enemigo es “total”. Precizando sus conceptos, el autor manifiesta que el enemigo no estatal, actúa fuera del ámbito de la “Gran política”, y que un sector se vale del fundamentalismo religioso, mientras otros lo hacen desde los círculos mafiosos inherentes al crimen organizado internacional, sin descartar una alianza estratégica entre ambos grupos criminales que amenazan a nuestra cultura occidental; los cuales operan con la flexibilidad y letalidad, que le brinda su total irrespeto al derecho internacional y absoluto desprecio por la vida humana, aplicando medios abominables: la violencia y el terror indiscriminados.

Con su estilo punzante, el autor denuncia que existe un sector social “laico y tolerante” en la cultura occidental, que se “odia a sí mismo”, y pretende enfrentar a los enemigos mencionados, como si no estuviéramos en

guerra, es decir, negociando, con el código penal en la mano, “para aplicarlo a nuestros soldados y con nuestros derechos humanos para proteger a nuestros enemigos”, remarca el autor. Finalmente, Heriberto Justo Auel, nos recuerda un ilustrativo pasaje del profeta Ezequiel. 33, 6. :

Si, por el contrario, el centinela ve venir la espada y no toca el cuerno, de suerte que el pueblo no es advertido y la espada sobreviene y mata a alguno de ellos, perecerá éste por su culpa, pero de su sangre yo pediré cuentas al centinela.

Concluyendo el desarrollo de sus ideas, el autor nos deja entender que el “centinela” de nuestros pueblos, vendría a ser el remanente “Cuasi-Estado-Nación IberoAmericano”, y si éste no se “refunda” y no alista ni actualiza su “cuerno” — que sería la inteligencia estratégica — de modo que pueda ser oído oportunamente para enfrentar a las nuevas amenazas y derrotarlas; los ciudadanos y la historia le “pedirán cuentas al centinela”, el cual es identificado por el autor, como un conjunto de gobiernos irresponsables, ideologizados y corruptos, ante una carencia de un sistema político afianzado que reconozca la importancia de la inteligencia estratégica, como complemento esencial de la cultura nacional.

Las Limitaciones y Desafíos de la Cultura e Inteligencia Nacional Canadiense

Para contrastar y enriquecer los conceptos del ensayista brasilero que se ocupa de la evolución y situación de la inteligencia canadiense en un paralelo con la inteligencia de Brasil; los lectores de este libro tendrán la oportunidad de acceder a una percepción distinta sobre la inteligencia de Canadá, por parte del autor canadiense Stephane Lefebvre; quien en tono severo, manifiesta que en su país la inteligencia habitualmente ha desempeñado un rol marginal en el proceso de toma de decisiones del liderazgo político y de funcionarios gubernamentales, añadiendo que incluso los diplomáticos pocas veces le otorgan importancia al uso de la inteligencia.

Desarrollando su razonamiento, el autor afirma que la cultura de inteligencia en Canadá, opera al margen de la política de la nación, dándole solamente importancia cuando se presentan notorios escándalos o fallas en el sistema de seguridad e inteligencia. Desde el punto de vista del autor, esto se debe a que la cultura estratégica de Canadá, privilegia factores teóricos, por ejemplo, sobre las normas internacionales o evaluaciones sobre la capacidad relativa de los estados. Prosiguiendo en su línea crítica, el autor Stephane Lefebvre, subraya que en esta corriente influye igualmente, la carencia de una masa crítica de especialistas civiles en temas de seguridad e

inteligencia, y periodistas que ilustren a la ciudadanía y a oficiales, en asuntos de inteligencia desde un enfoque multidisciplinario. Peor aún, el autor divisa la falta de una estrategia de inteligencia nacional o una visión a largo plazo del papel de la inteligencia, para prever escenarios relacionados a los intereses nacionales de Canadá.

Acto seguido, está convencido que mientras la cultura estratégica de Canadá no conciba a la inteligencia como un gran recurso de poder nacional, será muy complicado el surgimiento que una verdadera cultura de inteligencia canadiense fuera del ámbito de la comunidad de inteligencia, capaz de fortificar a la inteligencia estratégica nacional. No obstante, el autor admite, que luego de encontrarse con sus capacidades de colección de inteligencia erosionadas, personal experimentado pasando a jubilación o al sector privado antes del 9/11; a partir de esa fecha, la inteligencia canadiense ha sido reorganizada, fortalecida con mayores recursos y personal (militar y civil), así mismo, ha mejorado su proyección hacia la opinión pública.

Concluyendo que el liderazgo político de Canadá quedó sorprendido por los eventos del 9/11; según el autor, esto sugiere que el primer ministro y su círculo de consejeros más cercanos no habían leído o no habían hecho caso a las evaluaciones complejas y minuciosas, sobre la amenaza del terrorismo global, y específicamente de Al Qaeda, elaboradas por el Canadian Security Intelligence Service (CSIS) durante los últimos años; lo que demostraría la ausencia de una cultura de inteligencia en los niveles más altos del gobierno.

Por otra parte, desde la perspectiva del ensayista Stephane Lefebvre, la mayoría de los parlamentarios de su país tienen un conocimiento superficial sobre asuntos de seguridad nacional y particularmente del componente de inteligencia, pero lo más serio, es que muestran poca disposición para conocer más sobre dicho tema, y sólo se movilizan o evidencian interés, a raíz de un escándalo que les sirva en su juego político o enfrentamiento con el gobierno de turno. En ese marco, el autor pronostica que será necesario un gran esfuerzo de educación para facilitar una comprensión sobre el verdadero papel y el funcionamiento de los aparatos de inteligencia en una sociedad democrática como la de Canadá. Pero, aún así, hay pocas esperanzas de que se pueda instalar una cultura de inteligencia dentro del mundo académico en futuro cercano. Un dato revelador en tal sentido, nos aporta el autor: En conjunto, las setenta y nueve universidades de Canadá, solamente ofrecieron un total de nueve cursos vinculados con la inteligencia.

Otros aspectos ahora positivos, revelados por el autor, son los siguientes: no existe una agencia de inteligencia en Canadá que esté por encima de la ley y cada una tiene una base legislativa para sus actividades; entre tanto, pese a que la identidad nacional de Canadá está en constante

evolución, se mantienen fuertes lazos de cooperación entre agencias de inteligencia de Canadá con las de sus aliados como los Estados Unidos, el Reino Unido, Australia, y Nueva Zelanda. Aunque desde hace una década los expertos de inteligencia han pugnado por la creación de una agencia canadiense de inteligencia extranjera para recolectar inteligencia más allá de la relacionada con amenazas internas de Canadá, que ya recoge CSIS, pero este anhelo no tiene el suficiente respaldo institucional.

El autor finaliza su análisis, haciendo una importante precisión: si bien es cierto, no se reconoce una cultura de inteligencia en el nivel nacional, sí se puede percibir la presencia de tal cultura dentro de la propia comunidad de inteligencia, sustentada en un alto grado de confidencialidad; profesionalización; dinámica interrelación con comunidades de inteligencia en la “Anglo-esfera”; separación entre las tareas de inteligencia y de la policía; tanto como acatamiento de mecanismos de revisión y fiscalización. Empero, el autor considera difícil el surgimiento de una cultura de inteligencia puramente canadiense en el nivel nacional y el desarrollo de una capacidad de inteligencia nacional completa e independiente, mientras ve lejana y llena de obstáculos, la posibilidad de que se logre integrar la inteligencia con la creación de políticas nacionales en un futuro previsible.

La Interrelación entre la Cultura e Inteligencia en Brasil y Canadá

Desde el Brasil, el autor Joanisval Brito Gonçalves, presenta un interesante ensayo referido a las percepciones de las sociedades canadiense y brasilera sobre las actividades de inteligencia nacional; seguro que ambos países tienen un gran desafío en lo concerniente a las actividades de inteligencia y la cultura nacional: convencer a su población y a sus gobernantes, de que un país está sujeto a amenazas como el crimen organizado o el terrorismo, frente a los cuales, las actividades de inteligencia tienen una gran relevancia para la defensa del Estado y de la sociedad.

Cabe mencionar, que en su diagnóstico sobre la evolución del sistema de inteligencia brasilero, el autor nos deja conocer un dato interesante: en los turbulentos años anteriores a la creación de la Agencia Brasileira de Inteligencia (Abin), se evaluó varios sistemas de inteligencia de países desarrollados, llegándose a determinar que el modelo del sistema de inteligencia canadiense, era el más apropiado para la realidad brasilera, y ese fue precisamente, el que se aplicó al fundar la Abin en diciembre de 1999. En lo concerniente a la transformación en materia de inteligencia, y cómo la cultura nacional percibe las actividades de inteligencia, el autor concluye que en Canadá, se dieron pasos mas efectivos que en Brasil, pues desde su

creación, la Canadian Security Intelligence Service (CSIS), se concentró en demostrar a la sociedad canadiense, que podría constituirse en una agencia capaz de cumplir un papel relevante para garantizar su seguridad.

En tal sentido, el autor destaca que una práctica interesante fue la publicación que hizo la CSIS, sobre temas que analizaban aspectos estratégicos relacionados a la economía de Canadá y las perspectivas del servicio de inteligencia canadiense sobre las nuevas amenazas para el país. Esta iniciativa — según el autor — tuvo efectos muy positivos para que la población canadiense conociera las labores de la CSIS en beneficio de la sociedad; y también destaca, que siguiendo esa misma línea, en el 2005, la Abin creó la Revista Brasileira de Inteligencia, primera publicación de este género en Brasil, orientada a divulgar ante la población en general, informaciones sobre las actividades de inteligencia, con el objeto de derrumbar mitos y prejuicios en torno a ellas.

Revelando una experiencia útil para otros servicios de inteligencia de la región con problemas de imagen y credibilidad frente a su población, el autor resalta que mediante la participación en eventos, como seminarios y congresos, de entrevistas a través de los medios de comunicación y la asistencia proactiva ante los órganos del Parlamento; los servicios de inteligencia de Canadá y Brasil, han aumentado su presencia e influencia ante la opinión pública. Por otra parte, el autor señala que la prontitud y oportunidad para el esclarecimiento de denuncias, es algo con lo cual las agencias de inteligencia tienen que lidiar frecuentemente, en particular en países como Brasil, donde cualquier conducta relacionada a interceptaciones telefónicas, ruptura del secreto o espionaje, es automáticamente atribuida a la Abin, por sectores influyentes de la sociedad.

Otra carta de presentación de los servicios de inteligencia canadiense y brasilero, que saca a relucir el autor, se refiere al apoyo que le otorgan a las empresas privadas sobre los riesgos del espionaje industrial. Manifiesta esto que los modelos brasilero y canadiense se asemejan por la preocupación de sus servicios secretos, respecto al conocimiento científico y tecnológico. Canadá y Brasil — da a entender el autor — sobresalen en áreas de tecnología de punta y en sectores de investigación para el desarrollo económico (nuclear, aero-espacial, biotecnología). Y estima que esa cualidad debe ser conservada, toda vez que, tanto la Abin como la CSIS, tienen un rol significativo en la salvaguarda de los intereses de las empresas y centros de investigación de sus respectivos países; por lo tanto, desarrollan actividades tendientes a concientizar a los empresarios, sobre los riesgos del espionaje industrial e inteligencia económica.

Luego el autor brasilero, argumenta que es necesario estimular a las nuevas generaciones para que dejen de lado los prejuicios, y que las activ-

idades de inteligencia adquieran reconocimiento. Indicando, que tanto el CSIS como la Abin, tienen enfocado su interés en ganar la simpatía y aceptación de los jóvenes, en especial de los estudiantes con expectativas de integrarse a los cuadros del servicio de inteligencia. Al respecto, menciona que en base a una iniciativa similar de la CSIS en el 2006, la Abin ha llevado estudiantes a conocer sus instalaciones, así como se interrelaciona con políticos y periodistas mediante su programa “Conociendo a la Abin”. Incluso, recientemente la Abin se ha propuesto alcanzar al público infantil de forma innovadora, por medio de la publicación de una revista infantil que tiene como personaje principal a un joven oficial de inteligencia.

A la postre, el autor es categórico en afirmar que aunque lleve mucho tiempo cambiar la percepción de la opinión pública sobre las actividades de inteligencia; tanto en Brasil como en Canadá, los prejuicios y los estigmas deben ser combatidos, mientras se promueve el interés y el respeto por la actuación de los servicios de inteligencia. Pero también, alerta que por más urgente que sea la necesidad de contar con servicios de inteligencia eficientes y eficaces en Canadá y en Brasil; no se puede desistir de un control efectivo del Poder Legislativo y la fiscalización de la sociedad, para que la actividad de inteligencia sea una institución integrada, y parte importante de la cultura nacional de seguridad.

El Tejido Cultural y la Inteligencia Estratégica Brasileña

El otro ensayista brasileño de este libro, Glauco Moraes, coincide en cierta medida, con su compatriota, al opinar que el gran poder del Servicio Nacional de Informaciones (SNI), luego provocó que con la apertura democrática en 1990, las actividades de inteligencia en Brasil padecieran un proceso de “linchamiento público”, en gran parte por el revanchismo de quienes fueron censurados y perseguidos por el SNI y que luego se volvieron influyentes dentro de los poderes del Estado o la clase política, en la etapa democrática.

Siguiendo ese curso de pensamiento, el autor asume que este fuerte prejuicio en Brasil sobre las actividades de inteligencia y los problemas políticos generados durante el gobierno militar; fueron forjando una cultura que se resistía y desconfiaba de todo lo ligado a la esfera de la seguridad e inteligencia. Más aún, enfatiza que una cultura que prioriza la forma en detrimento de los resultados, en el ámbito del servicio público y la tendencia hacia el burocratismo, afecta a las actividades de inteligencia en su país. En tal sentido, el autor refiere que si las actividades de inteligencia giran en torno a la necesidad de obtener mejores logros, entonces sufren las secuelas de este aspecto de la cultura brasileña, muy típico de un lastre conceptual basado en el burocratismo.

Trasladada esta importante reflexión del autor brasilero al ámbito concreto marcado por la amenaza del terrorismo con alcance global sustentado en el fundamentalismo islamista; se puede colegir que dentro de las actividades de inteligencia actuales, será crucial la disyuntiva entre “guardar las formas” y la imperiosa necesidad de conseguir un resultado urgente para salvar vidas humanas inocentes: por ejemplo, cuando se considere inevitable aplicar “técnicas de interrogatorio”^c que incluyan apremios físicos y psicológicos — no tortura — sobre un comprobado integrante de una célula terrorista del fundamentalismo islamista u otro grupo criminal similar, sobre el cual, las investigaciones previas e indicios razonables, indiquen que oculta información vital, relativa a un inminente y cruento atentado terrorista.^{ci} Siendo este asunto — la cultura que prioriza la forma en detrimento de los resultados — un aspecto muy sensible para la cultura de inteligencia de las sociedades presentes y futuras, al involucrar la esfera de los derechos humanos; claramente, ya no puede ser eludido, de ahora en adelante, por los servicios de inteligencia, los tomadores de decisiones políticas y sobre todo, por la sociedad organizada, como una víctima potencial o “blanco objetivo” primordial de este tipo de grupos criminales globalizados.^{cii}

De otro lado, el autor explica que en Brasil predomina un ideario colectivo y una visión, principalmente en sectores intelectuales, en el sentido de que las actividades de inteligencia de Estado, son un “juego de espías”, y están enfocadas al control de la sociedad, a la fiscalización velada, investigación política, dentro de una cultura donde se percibe a la ley, como un castigo y no como una norma que debe ser acatada para asegurar la convivencia pacífica y justa, dentro de la sociedad. Por otra parte, denuncia que la falta de interés de la colectividad por las actividades de inteligencia, se ha debido a una limitada divulgación de los trabajos realizados y sus resultados, junto a la exclusión de los civiles en el debate de las cuestiones de defensa, en un país donde casi no existía una formación de inteligencia para los civiles alejados del universo de la seguridad estatal y las fuerzas armadas, sector en el que se circunscribió el conocimiento técnico sobre inteligencia.

Pero el autor, además tiene una perspectiva optimista, al visualizar que a pesar de las dificultades predominantes en Brasil, hay un amplio potencial para el crecimiento de las actividades de inteligencia, debido a la pérdida de protagonismo o alejamiento definitivo de muchos líderes políticos que

^c Cfr. Gustavo Gorriti, “Tenet y el submarino”, revista *Caretas*, Nro. 1974, 03/05/2007, donde se cuestiona la aplicación de “técnicas mejoradas de interrogatorio”, mencionadas por un jefe de inteligencia de EE.UU., quien negó que éstas sean torturas, y mas bien indicó que formaron parte de un programa que “ha salvado vidas” en el contexto posterior al 11/S.

^{ci} Cfr. Jerrold Pos, “Identidad colectiva: el odio que se inculca desde los huesos”, *eJournal USA*, periódico electrónico del Departamento de Estado de EE.UU., mayo 2007: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0507/ijps/post.htm>.

^{cii} Cfr. Mohammed M. Hafez, “Caso de estudio: lo mítico del martirologio en Iraq”, *eJournal USA*, periódico electrónico del Departamento de Estado de EE.UU., mayo 2007: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0507/ijps/hafez.htm>.

tenían poder y que se sentían perjudicados por acciones atribuidas a los aparatos de inteligencia durante el gobierno militar en la etapa de la Guerra Fría. También, por la ampliación del número de cursos de inteligencia tanto en el área pública como privada desde el año 2001; por una mejor percepción de los medios de comunicación sobre las actividades de inteligencia en los últimos años y la creación de unas 200 unidades de inteligencia en diversos órganos públicos, en el ámbito federal, estadual y municipal.

Esta mejoría, se ve favorecida por una corriente que le otorga redoblada importancia a la necesidad de robustecer las actividades de inteligencia policial para combatir con más eficacia, el aumento de la criminalidad y la inseguridad ciudadana, principalmente, en las grandes ciudades. Acto seguido, el autor pone de relieve la intensificación del trabajo de divulgación de imagen democrática y apertura hacia la sociedad, llevada a cabo por la Agencia Brasileira de Inteligencia, que incluye la admisión de funcionarios por concurso público abierto, aunque reconoce la existencia de suspicacias hacia este método, debido a razones de seguridad. En esa misma ruta, saluda el hecho de que la Abin haya superado desde el 2004, la postura tradicional de “no respuesta a acusaciones o a pedidos de esclarecimiento”, y ahora sí responde y aclara, mediante seminarios nacionales e internacionales y en ferias temáticas de seguridad; de igual manera, el autor percibe un fortalecimiento de la imagen de la Abin, gracias a la edición de la Revista Brasileira de Inteligencia. Todo lo cual, estaría sirviendo para desmitificar las actividades de inteligencia de Estado en Brasil, aunque se percata que los resultados se verán recién en el mediano y largo plazo.

Evolución de la Cultura e Inteligencia en Uruguay

Desde Montevideo, Jorge Jouroff, escudriña la situación y proyecciones de su sistema de seguridad e inteligencia y los nexos con la cultura nacional uruguaya, proclamando que todo esfuerzo por estructurar el sistema de inteligencia nacional uruguayo, pasa por no escoger modelos teóricos que pueden resultar inaplicables a su realidad; al tiempo que destaca la importancia de una correcta evaluación de los recursos disponibles para conformar un sistema eficiente. En tal sentido, acepta que en su país, el desarrollo de una cultura de inteligencia propia, todavía es un tema pendiente en la agenda nacional. El autor es consciente que si bien es cierto que Uruguay no va a disponer del nivel tecnológico de otros países, considera que su nivel de análisis sí puede representar una fortaleza potencial que se debe explotar al máximo. Para lo cual, recomienda definir el “*para qué*” quiere Uruguay la inteligencia, estableciendo que sólo será útil como parte del conjunto de herramientas del Estado y no como un fin en sí misma.

A la par, olvidando que la cooperación inter-agencial en inteligencia surge de consensos sustentados en desafíos a la seguridad comunes entre dos o más países, y no por imposición interna o externa; el autor demanda

algo muy obvio: que más allá de los compromisos internacionales, cada país tiene el derecho de definir sus propias amenazas. Por último, se suma a la corriente de opinión de otros ensayistas de este libro, en lo tocante a la necesidad de contar con un suficiente respaldo político y consenso en la sociedad a fin de plasmar un sistema nacional de inteligencia, viable y sustentable en el tiempo. Y respecto a los plazos, tiene la convicción que un sistema de inteligencia como el uruguayo no se concretará en un tiempo breve; serán indispensables varios períodos de gobierno, como parte de una política de Estado en el ámbito de la seguridad nacional.

De otro lado, seguramente el autor Jorge Jouroff también ha recogido la experiencia comparada al concluir, que uno de los pilares fundamentales para que un sistema de inteligencia goce de legitimidad, es la existencia de mecanismos externos de supervisión, como el parlamentario. Ocurre esto dentro de un efectivo control político de las instituciones de seguridad y defensa, teniendo como marco una apropiada ley de inteligencia nacional. A pesar de ello, el autor no pone énfasis en la necesidad de que los servicios de inteligencia uruguayos comiencen a permitir un mayor protagonismo directriz y profesional, a cuadros civiles especializados en temas de seguridad, defensa e inteligencia estratégica; dando a entender por omisión, que acepta la actual primacía excluyente del sector militar y policial, en este campo vital para la seguridad nacional de Uruguay. A pesar de que la experiencia regional y mundial ha revelado que los sistemas más sólidos y eficaces de inteligencia, surgen del trabajo multidisciplinario y conjunto de profesionales especializados en inteligencia estratégica, tanto civiles como militares y policiales, junto a una eficaz interoperabilidad inter-agencial; un concepto clave, al parecer, pendiente de asimilar por quienes toman decisiones sobre políticas de Estado en Uruguay, al igual que en otras naciones de la región.

El Compromiso de la Sociedad Boliviana por Construir un Sistema Nacional de Inteligencia

La influencia que ejerce la inteligencia militar y nacional sobre el desarrollo del Estado boliviano, es el tema central tratado por el autor de dicho país, Contralmirante Raúl Mejía Ibáñez. Bajo ese marco, es enfático al reconocer que — salvo el sistema de inteligencia conformado durante la Guerra del Chaco — nunca ha existido en Bolivia un sistema de inteligencia nacional; aunque según el autor, en la actualidad, Bolivia cuenta con algunos subsistemas de inteligencia estructurados plenamente y otros en camino de afianzamiento, pero que funcionan de manera aislada y sin la adecuada coordinación. Con esa óptica, el autor acepta que la falta un órgano rector de inteligencia que integre los esfuerzos de todos los subsistemas que efectúan

tareas de inteligencia, representa una grave falencia del Estado boliviano en el proceso de toma decisiones al más alto nivel gubernamental.

De acuerdo a su lógica, el autor Raúl Mejía Ibáñez, concluye que un sistema de inteligencia nacional, constituirá un instrumento primordial para poder alcanzar los objetivos del sistema de defensa nacional y del sistema de desarrollo, permitiendo al Estado boliviano preservar sus intereses y objetivos nacionales. Incluso comenta que la carencia de un sistema de inteligencia perjudicó las decisiones del gobierno de Gonzalo Sanchez de Lozada, quien de acuerdo al autor, por depender solamente de la inteligencia del Ministerio de Gobierno, realizó una incorrecta apreciación de la situación estratégica interna, posibilitando que se precipitaran los hechos de violencia y caos hasta provocar la caída de esta administración y la sucesión presidencial Constitucional.

Siguiendo su meditación, el autor llega a la convicción que ante la falta de un sistema de inteligencia nacional, el sistema de inteligencia militar ha tenido una significativa contribución y actuación, proporcionando evaluaciones estratégicas que han facilitado la toma de decisiones dentro del nivel estratégico nacional; al respecto, el autor menciona que el importante apoyo analítico de este sistema de inteligencia militar en el gobierno del General Hugo Banzer Suárez (1997-2001), durante la convulsión social suscitada por el conflicto denominado la “Guerra del Agua”; permitió sugerir cursos de acción apropiados que fueron adoptados y resolvieron la problemática planteada.

Como si fuera poco, el autor remarca que la inteligencia militar también asesoró y emitió análisis eficaces que fueron de utilidad para la toma de decisiones del presidente Carlos Meza Gisbert; con lo cual, el autor pretende que no quede duda alguna sobre un hecho: la inteligencia militar boliviana no sólo contribuye a la defensa nacional, sino además, a mitigar situaciones de crisis nacionales, coadyuvando a preservar la unidad e integridad nacional y la estabilidad gubernamental. Destacando las características de la inteligencia militar, el autor manifiesta que es el único subsistema institucionalizado, lo que le permite formar y especializar recursos humanos en inteligencia a través de la Escuela Militar de Inteligencia del Ejército, donde ahora se realizan cursos con asistencia de militares de otras fuerzas armadas bolivianas, junto a policías y civiles, además de becarios de países amigos.

De otro lado el autor muestra su desazón, por la falta de voluntad de la clase política para sancionar el anteproyecto de Ley de Seguridad y Defensa que se encuentra en el Congreso Nacional, impidiendo así, la creación de un marco legal que respalde las actividades de inteligencia para

favorecer la seguridad y defensa nacional; lo que se complica aún más, por la insuficiente cantidad de profesionales civiles especializados en temas de seguridad nacional e inteligencia estratégica y el estigma que persiste en un gran sector de la sociedad respecto a los organismos de inteligencia, desde cuando habían gobiernos autoritarios, etapa en la que se los asoció con persecución política, tortura y violación de los derechos humanos.

Con una disposición proactiva, el autor formula una propuesta para crear un sistema nacional de inteligencia boliviano, que tenga como base una “Comunidad de Inteligencia” a cargo del Departamento II del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación, del cual forman parte las tres fuerzas: Ejército, Aviación y Marina, así como la Policía Nacional y otras entidades nacionales y regionales. Supera esto la actual dependencia de facto de la inteligencia militar, cumpliendo los siguientes criterios ideales de organización: enfocado hacia la defensa y seguridad nacional; dependiente del Presidente de la República, como parte del Consejo Supremo de Defensa Nacional; con un ámbito de operación interno y externo; manejo de fondos reservados; un director elegido por el Congreso y fiscalización a cargo de Hacienda y una comisión especial del Parlamento. Al final, el autor sugiere que los otros componentes del sistema nacional de inteligencia, coordinados por un órgano rector, serían los subsistemas correspondientes al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para la inteligencia del campo externo; Ministerio de Gobierno para el ámbito interno; a ellos se sumarían Migración y por supuesto, la eficiente Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico.

Aproximación a la Influencia de la Cultura Nacional en el Sistema de Inteligencia de Ecuador

El autor Jaime Castillo, se encarga de penetrar en las características de la cultura nacional ecuatoriana y su influencia en la estructura de inteligencia de dicho país; para lo cual, empieza mencionando a los autores civiles y militares, así como autoridades castrenses que coadyuvaron en el transcurso de los años, a tener un mejor conocimiento de las actividades de inteligencia en Ecuador; llegando a la convicción que desde el año 1979, se logra la institucionalización de las actividades de inteligencia nacional con la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional, que incorporó a la central de inteligencia, denominada: Dirección Nacional de Inteligencia, dentro de los organismos componentes de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional (Cosena); sin embargo, luego explica, que tal como sucede con los temas de seguridad y defensa, en Ecuador el tratamiento de la inteligencia nacional ha sido relegado y cualquier problema vinculado a ella, se intenta

resolver en el marco de un mejor relacionamiento civil-militar, por lo que se requiere una legislación nacional consensuada que refleje la importancia de la inteligencia estratégica en el contexto nacional e internacional.

El autor percibe que la inteligencia de su país, está posicionada como integrante de las actividades de defensa-fuerzas armadas, y que por no haber una sensación extendida en la sociedad, en el sentido de que las fuerzas de seguridad pública afectan los derechos humanos o están sometidas al gobierno de turno; entonces no se considera la necesidad de una transformación en los servicios secretos. También asevera, que la profesionalización, la estructura y el equipamiento de los servicios de inteligencia del Estado, debieran estar bajo un control del poder civil, por constituir un instrumento esencial para la toma de decisiones de los principales líderes del Estado y del gobierno.

Por otra parte, en el desarrollo de sus ideas, plantea la importancia de “desmilitarizar” el concepto de “inteligencia” ya que las actividades vinculadas con la inteligencia en un Estado, no pueden estar limitadas a la defensa, y deben más bien, incorporar los ámbitos relacionados con la seguridad, el desarrollo, el aporte académico y las relaciones exteriores, tendiendo hacia un trabajo analítico multidisciplinario. A esta altura, cabe evocar una realidad que el autor seguramente ha guardado para un próximo ensayo: a pesar de que el Tratado de Paz y Límites de 1998, entre Ecuador y Perú, descartó después de décadas, la posibilidad de un conflicto bélico entre ambas naciones, las fuerzas armadas ecuatorianas han conservado la hegemonía en la inteligencia nacional, dejando poco espacio para el desarrollo de cuadros civiles especializados en inteligencia estratégica.

Por el momento, el autor sí hace una revelación que pone en tela de juicio la función de ente rector y centralizador de las actividades de inteligencia del Estado, que se le asigna a la Dirección Nacional de Inteligencia: al confirmar que la “fuerza pública ecuatoriana”, puede efectuar actividades de inteligencia en el frente interno y externo, ya que no existe un organismo que las integre y ejerza un control eficaz sobre las tareas de inteligencia, sino que simplemente lleva a cabo un papel coordinador.

En otro plano, coincide con diversos analistas de la región, respecto a que el intercambio de información representa “una obligación” ya establecida en algunos acuerdos internacionales relacionados con delitos transnacionales y para riesgos y amenazas comunes, como el caso de la “Comisión Binacional Fronteriza Ecuador-Colombia”. Enfatiza además el autor, que lo anterior hace vislumbrar la exigencia de una nueva estructura para el sistema de inteligencia ecuatoriano que incluya otros requerimientos según la percepción de potenciales amenazas y el compromiso de proporcionar

información a otros Estados, “puesto que en caso contrario, al sentirse amenazados buscarán otras alternativas para obtenerla, en la medida que su carencia afecte su seguridad.” Es pertinente apuntar, que durante su análisis, el autor toma como un referente importante, a la Estrategia Nacional de Inteligencia de los EE.UU, después del 11/S.

No debemos perder de vista, que por medio de sus agudas reflexiones, el autor Jaime Castillo, pretende en buena cuenta, alertar sobre la trascendencia de las actividades de inteligencia estratégica para todo Estado, entendiendo que esto será viable en el contexto de una dinámica cultura de seguridad e inteligencia nacional, donde eche raíces la certeza extendida, de que la inteligencia estratégica bien aplicada, siempre proporcionará un valor agregado en la toma de decisiones a nivel estratégico; consecuentemente, plantea que debe construirse un sistema de inteligencia correctamente estructurado que aproveche en favor de la sociedad ecuatoriana, las ventajas innegables de la era de la tecnología de la información y del conocimiento.

El Destacable Proceso de Evolución en la Inteligencia Nacional Chilena

Desde Chile, la autora Carolina Sancho Hirane, corrobora una impresión generalizada en Latinoamérica: el Estado chileno ha desarrollado — no sin tropiezos — en la última década, una consistente política pública de inteligencia, cuyo estilo es definido por la autora como “preactivo” en su construcción y “plural” en su formulación, en cuya maduración han tomado parte de manera sucesiva, tres organismos estatales facultados para coordinar la actividad de inteligencia estratégica nacional: el Consejo Coordinador de Seguridad Pública (1991-1993); la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (1993-2004) y desde el 2004 hasta la actualidad, la Agencia Nacional de Inteligencia, más conocida con el acrónimo de ANI, y cabeza del Sistema de Inteligencia del Estado (SIE).

En ese mismo sentido, a través de su reflexión, la autora concluye que la calidad de la producción de inteligencia en Chile, está asociada a la cultura política en inteligencia nacional, la que a su vez, se refleja en el tipo de comunidad de inteligencia predominante: respetuosa del ordenamiento jurídico, el régimen democrático y los derechos constitucionales; pero además, regida por el principio de autorización judicial previa, proporcionalidad, reserva y uso exclusivo de la información. Simultáneamente, la autora chilena nos permite adentrarnos en la naturaleza del sistema de inteligencia de su país, mediante un examen de la regulación jurídica de los servicios secretos; con la certidumbre que las complejas, interconectadas y cambiantes amenazas y riesgos que se presentan en el siglo XXI, exigen

una perspectiva diferente, que haga factible no sólo anticiparse a posibles escenarios, sino también, construir novedosos escenarios asociados a los intereses y objetivos nacionales vanguardistas de Chile.

Bajo esos criterios y pese a los progresos innegables, la autora asegura que todavía se requiere modernizar la actual política pública en la inteligencia chilena, teniendo en cuenta tres ejes temáticos y los factores intrínsecos a cada uno de ellos: como son, la inteligencia estratégica, la cultura pública de inteligencia y la misma comunidad de inteligencia nacional. Pero la autora se aventura más lejos aún, y plantea incluir en el SIE, a entidades que pueden brindar un aporte fundamental en materia de inteligencia estratégica nacional — cuenten éstos o no con una unidad de inteligencia propia — este es el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya ausencia resulta difícil de entender para ella, frente a las actuales necesidades y objetivos del Estado chileno.

Algo similar, piensa la autora Carolina Sancho Hirane, ocurre con el tema energético, cuya relevancia en el crecimiento económico de las naciones resulta incuestionable, e incluso nos recuerda que su existencia ha adquirido tal grado de importancia, que ha dado paso a la noción de seguridad energética, y aplicado al caso chileno específico, la seguridad energética se ha visto amenazada en los últimos años por diferentes causas (escasez de producción nacional de energía y restricciones en el suministro de energía por parte de proveedores externos), no obstante, el Ministerio de Energía no forma parte del SIE. En esa línea de análisis, es enfática en expresar que la consideración de la complejidad, diversidad y particularidad de cada uno de los aspectos indicados y los factores vinculados a ellos, determinará el éxito o fracaso del proceso modernizador en materia de inteligencia estratégica nacional, teniendo como meta, disponer de información oportuna, precisa y confiable en tiempos de saturación de información al momento de tomar decisiones con altos niveles de incertidumbre, en poco tiempo y con escasos recursos.

Ofreciendo nuevos elementos de juicio, sobre la influencia de la cultura política en la inteligencia estratégica en Chile, el destacado autor, Carlos Maldonado Prieto, nos transmite su convicción de que la inteligencia forma parte de la política de defensa de un Estado, y por lo tanto, los servicios secretos chilenos han corrido la misma suerte que la política de defensa de Chile en los últimas décadas; en un contexto, donde las élites políticas otorgaron poca atención a los temas de seguridad nacional y no fijaron una clara misión para las Fuerzas Armadas.

Igualmente, el autor indica que debido a esta ausencia de liderazgo, la política de defensa fue mayormente diseñada por las instituciones militares, provocando entre otros hechos, que el sistema político chileno sumi-

nistrara recursos inadecuados al sector defensa, y por muchas décadas, la inteligencia estratégica fuera absorbida por la inteligencia militar, quedando al margen del proceso de toma de decisiones al más alto nivel del Estado. Por supuesto, el autor identifica el período nefasto y qué significó para el desarrollo de la inteligencia la dictadura militar implantada en Chile entre 1973 y 1990, lapso en el cual, los servicios de inteligencia actuaron como una policía política dedicada a reprimir a los opositores del régimen, perpetrando graves violaciones de los derechos humanos.

Este antecedente funesto, distorsionó la percepción sobre la función de los servicios de inteligencia en general, ante la clase política y la opinión pública, siendo aceptada la inteligencia militar, casi como un mal necesario. Al respecto, el autor no deja de mencionar que desde el inicio de la era democrática en 1990 hasta el 2005 incluso, se produjeron diversos aunque no masivos, casos de espionaje político donde estuvo involucrada la inteligencia del Ejército y la inteligencia policial. El suceso que tuvo repercusión internacional, fue el espionaje — durante el 2003 — contra el Consulado argentino en Punta Arenas.

Esta situación perjudicial para el sistema democrático, motivó que los gobiernos de la Concertación llevaran a cabo, una reforma gradual del sistema de inteligencia nacional, que incluía un estricto marco legal; creando al principio, un servicio secreto civil, para después reformar los servicios de inteligencia militares, y al final, la constitución de un nuevo sistema de inteligencia de Estado, cuyo ente rector, es la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI); donde se priorizó el respeto al ordenamiento jurídico y constitucional, así como a los derechos humanos. Según el autor, este nuevo marco legal para la inteligencia nacional, no estuvo libre de fuertes discusiones políticas, teñidas de prejuicios, que continúan hasta el presente. Bajo esta coyuntura, las atribuciones de la ANI se limitaron a tres ámbitos: terrorismo, crimen organizado y contrainteligencia, dejando de lado, el campo de la inteligencia económica, espionaje industrial o proliferación de armas de destrucción masiva; sumado a ello, la ANI no realiza operaciones, ni puede levantar el secreto bancario de sospechosos.

lxxviii | No obstante, la fuerza de los hechos y la realidad imperante, han llevado a que la ANI redefina paso a paso y con flexibilidad sus funciones, consiguiendo abarcar mucho más allá de los tres temas establecidos por su ley: como el aspecto económico, energético o investigaciones sobre grupos neonazis. Del mismo modo, el autor, Carlos Maldonado, estima que pese a sus progresos, el sistema nacional de inteligencia chileno tendrá que seguir consolidando su profesionalismo y respetando la legalidad, para ganar la confianza de la población. Al final, expresa la esperanza de que mediante

un consenso para las reformas, se incorpore como integrantes del sistema de inteligencia, a instituciones como la Cancillería, Aduanas, Gendarmería y a la Unidad de Análisis Financiero; al tiempo que se inaugure una Escuela Nacional de Inteligencia que forme analistas civiles, militares y policiales, en forma conjunta.

El Sendero por Recorrer en la Cultura y en la Inteligencia de Guatemala

El trabajo conjunto de los autores, Grisel M. Capó y Werner F. Ovalle, se basa no sólo en su riguroso examen de la realidad multicultural guatemalteca, sino además, en diversas encuestas efectuadas a especialistas en la temática de seguridad, defensa e inteligencia. De este modo, confirman que pese a las reformas posteriores al prolongado y cruento conflicto armado interno, Guatemala ha carecido de un marco legal que regule el funcionamiento de un sistema nacional de inteligencia, debido a la volátil política de seguridad e inteligencia nacional de los últimos años. Pero también ha influido en ello, una disposición gubernamental que privilegia la inteligencia policial-reactiva y contra el crimen, antes que la inteligencia estratégica nacional.

Los autores no desperdician la ocasión para reforzar su tesis, mencionando un hecho que se ha repetido en otros países de la región: durante los gobiernos del Presidente Alfonso Portillo (2000-2004) y Óscar Berger (2004-2008), la principal agencia de inteligencia del país, la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE), ha tenido ocho jefes, evidenciando la carencia de una política de Estado en dicha materia. Empero, no todo es negativo, ya que los autores aprecian avances en la otra agencia de inteligencia principal de Guatemala, la Dirección General de Inteligencia Civil (DGIC), que — nutriéndose del modelo policial chileno — funciona desde el 2005, para contrarrestar el crimen organizado y la delincuencia común que azota a los guatemaltecos.

De igual forma, los autores Grisel M. Capó y Werner F. Ovalle, ponen al descubierto otra característica/vulnerabilidad de la inteligencia nacional de Guatemala, similar a la de otros países latinoamericanos: se mantiene una hegemonía del sector castrense a través de la Dirección de Inteligencia Militar, como consecuencia de la ausencia de cuadros civiles especializados en seguridad e inteligencia nacional, lo que se agudiza todavía más, por los constantes cambios y despidos del personal de inteligencia experimentado, cada vez que se produce un relevo gubernamental.

Mientras, según los autores, tanto la población como los líderes políticos no se desempeñan dentro de una “Cultura de prevención” respecto a las vulnerabilidades, riesgos y amenazas, lo que origina una cultura de

violencia social, reactiva y de corto plazo. Al tiempo que, prevalece una visión negativa y un desconocimiento generalizado de la ciudadanía sobre el funcionamiento de los aparatos de inteligencia, se busca superar una subsistente desconfianza en las relaciones civiles-militares, mediante foros como la Comunidad de Defensa y la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática. Por consiguiente, los autores están convencidos que la carencia de una cultura de inteligencia desde el mismo Estado, ha socavado la institucionalidad en este ámbito de la seguridad, permitiendo inclusive la existencia de grupos privados que desarrollan labor de inteligencia. Se reconoce que uno de los retos fundamentales para Guatemala es el consolidar una inteligencia institucionalizada de Estado que supere el modelo actual, orientándose hacia lo preventivo/estratégico con una visión de largo plazo y convirtiendo a la inteligencia en un instrumento esencial para la toma de decisiones políticas al más alto nivel nacional.

Sustentando sus reflexiones y con una actitud claramente propositiva, al final los autores aseguran que en Guatemala, sí se podría plasmar una cultura de prevención (nótese que no hablan de una cultura de seguridad, sino de prevención), como país “pluriétnico, multicultural y plurilingüe”, siempre y cuando, se dé cumplimiento cabal a los acuerdos de paz; se normaliza la nueva ley marco del sistema nacional de seguridad; se aplique una agenda de seguridad nacional propia, que de paso a una política pública de seguridad. Igualmente, estiman necesaria una selección y formación de los recursos humanos especializados en inteligencia estratégica, como corolario de un robustecimiento de los vínculos civiles-militares.

Las Carencias de la Inteligencia Nacional de Costa Rica

Sobre la inteligencia nacional de Costa Rica, trata el ensayo del autor Paul Chaves C., quien luego de hacer una descripción de la evolución histórica del servicio nacional de inteligencia de Costa Rica: la Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS), comenta los intentos fallidos por concretar una eficaz y profesional agencia de inteligencia en su país, habiéndose logrado, según su criterio, solamente la creación de una DIS de corte policial y que está al servicio del gobierno de turno. Incluso el autor, critica el hecho, que los consumidores finales del trabajo de inteligencia-información de la DIS, como el Presidente o el Ministro de la Presidencia, desconocen el tema de inteligencia, tanto como la mayoría de los directores de la propia DIS.

Agudizando su raciocinio, el autor sugiere que la seguridad nacional de Costa Rica y su institucionalidad democrática no se han visto afectadas gravemente por la falta de una afianzada agencia nacional de inteligencia, debido al mismo motivo cultural por el cual, el país ha suprimido a su Ejército: carece

de una percepción de amenazas potenciales por parte de otros Estados, y la única amenaza que se reconoce para la estabilidad de Costa Rica, es la proveniente del narcotráfico y sus delitos conexos; para hacerle frente, operan diversas instituciones de seguridad independientes de la DIS, que de acuerdo al autor, enfrentan a dicho flagelo con aceptable profesionalismo y eficacia.

El autor refuerza sus conceptos, alertando sobre el peligro de carecer de una agencia nacional de inteligencia plenamente operativa y profesional manejada bajo un apropiado marco legal y controles debidos, como según su visión, sucede en Costa Rica, por la negligencia de la clase política y del liderazgo gubernamental. A quienes el autor les estaría adjudicando la responsabilidad directa, si en algún momento, surge una amenaza nueva e imprevista o no vislumbrada por la DIS, que realmente afecte la seguridad nacional o la estabilidad democrática de Costa Rica. Sin embargo, en esa misma línea de pensamiento, también se podría añadir, que la situación de vulnerabilidad de la inteligencia nacional de Costa Rica, está perjudicando la cooperación regional para enfrentar amenazas transnacionales, como el terrorismo, narcotráfico, contrabando de armas y tráfico de personas, crimen organizado internacional, entre otras.

El Proceso de Construcción de una Cultura de Inteligencia en España

Los autores Fernando Velasco, Rubén Arcos y Diego Navarro, realizan un trabajo conjunto, donde explican que en España, el estímulo de los contactos e interrelaciones entre la universidad y los servicios de inteligencia es un hecho nuevo, facilitado por la era democrática emergida con la Constitución de 1978. Y enfatizan que a partir de esta etapa, es posible ubicar las raíces de la cultura cívica y la “socialización política” del mundo de la inteligencia. Sobre el tema, los autores afirman que la prueba más concreta en tal sentido, es la creación del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), que reemplazó al Centro Superior de Información de la Defensa (CESID), en base a una nueva ley específica que regula el funcionamiento del CNI desde el 2002, recogiendo una aspiración de la sociedad española: disponer de una central de inteligencia eficaz, especializada y moderna, para enfrentar con éxito los nuevos retos del actual escenario nacional e internacional, pero enmarcada en los principios de control y pleno sometimiento al ordenamiento jurídico y constitucional.

Como parte de su argumentación, los autores españoles concuerdan en que la creación de una cultura de inteligencia implica generar un conocimiento en la sociedad sobre la razón de ser de los organismos de inteligencia: es decir, salvaguardar la seguridad y la defensa de una nación,

pero también proteger y afianzar los intereses generales de la población, respetando los derechos ciudadanos y las libertades públicas, operando como una entidad clave dentro de la administración general del Estado. No obstante, los autores reconocen que para llegar a dicha circunstancia ideal, es indispensable que la sociedad española deje de lado sus prejuicios y una visión distorsionada sobre los servicios de inteligencia, que arrastra desde la etapa pre-democrática.

Acto seguido, los autores destacan el proyecto fomentado por el CNI, tendiente a crear una cultura de inteligencia en España a nivel estratégico, dando a conocer la verdadera naturaleza del trabajo del servicio de inteligencia español a la sociedad; a fin de obtener un mayor grado de confianza y legitimidad sobre la inteligencia nacional por parte de la sociedad. En esa línea de exposición, los autores llegan a la certeza que la fase para formar una cultura de inteligencia ya está en marcha, por ejemplo, mediante la creación de una cátedra y un instituto en la Universidad Rey Juan Carlos y la Universidad Carlos III de Madrid respectivamente; esfuerzo que se complementa a través de la publicación de la primera revista científica en España en materia de inteligencia: “Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva”.

Para desarrollar sus nociones con mayor lucidez, los autores señalan que desde la Cátedra y el Instituto se aplicarán cuatro líneas de acción, a fin de instaurar una cultura de inteligencia en España, que se plasmará en el largo plazo: una política de acumulación de la experiencia lograda por personas e instituciones; un dinámico programa de formación, apertura, encuentros y diálogos, orientados a conseguir un mejor dominio y comprensión de los temas relacionados a la inteligencia nacional; un intercambio más fluido de ideas; un fomento de la transparencia con los medios de comunicación, una estrategia editorial que propicie la circulación de libros, artículos y otras publicaciones con reflexiones innovadoras y esclarecedoras en favor de la inteligencia nacional.

Junto a ello, los autores mencionan una vital práctica de incentivo a la investigación y elaboración de tesis doctorales; disponiendo así mismo, el refuerzo de los nexos con universidades y centros de investigación de otros países con una cultura de inteligencia ya enraizada, teniendo como soporte, una doctrina de inteligencia aceptada de manera consensuada, dentro de la sociedad y la comunidad de inteligencia española.

Las Características y Perspectivas de los Servicios Secretos Cubanos

Con un enfoque histórico, el autor cubano, Juan Manuel Reyes-Alonso, nos remonta hasta 1959, para ubicar los orígenes de los servicios secretos de Cuba, cuando el movimiento revolucionario clandestino contra

el gobierno de Fulgencio Batista, creó el Departamento de Investigaciones del Ejército Rebelde (DIER), con embrionarias actividades policiales, de inteligencia y contrainteligencia. De acuerdo a las fuentes del autor, en 1960, cuando Fidel Castro se hizo del poder en Cuba, constituyó dos organismos en el nuevo Ministerio del Interior (MININT): El Departamento de Seguridad del Estado (DSE) y la Dirección General de Inteligencia (DGI).

El DSE pasó a operar dentro del territorio cubano, mientras asumió las tareas de contrainteligencia del DIER. Por su parte, la DGI se convirtió en el principal cuerpo de inteligencia y contrainteligencia exterior. El texto del autor, recalca además, que la DGI era dirigida por el temido Comandante Manuel Piñero Losada (seudónimo *Barbarroja* y criptónimo M-1). Y al contrario de lo sucedido con el DSE, que no tuvo asesoría soviética, la DGI, sí dependió en gran parte de esta asesoría desde 1965. A su turno, las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) cubanas, construyeron servicios secretos propios: la Dirección de Inteligencia Militar (DIM) y la Dirección de Contrainteligencia Militar (CIM), quienes interactuarían con la DGI.

Con esa intención ilustrativa, el autor no escatima conceptos, para dejar en claro que desde el comienzo, los servicios secretos cubanos, tuvieron un desempeño productivo debido a que diversos funcionarios del DIER, y luego DSE, contaban con una educación superior, habiendo muchos de ellos, estudiado y residido en EE.UU. antes de servir para el régimen marxista-castrista desde 1959. Esto permitió que la inteligencia y contrainteligencia cubanas pudieran infiltrar comunidades de cubanos y americanos, en EE.UU., y lograr un conocimiento sobre el gobierno estadounidense y la forma de operar de sus agencias de inteligencia. Sin duda, este potencial operativo se reforzó considerablemente, gracias a la sistemática capacitación e ingente apoyo técnico y económico de la KGB soviética y de otros servicios secretos del bloque socialista, como de Alemania del Este y Bulgaria, por ejemplo.

En esa línea de precisión, nos enteramos que a diferencia de la KGB, la DGI dedicó sus mayores esfuerzos para reclutar agentes, trabajando la esfera ideológica, como una forma de suplir sus carencias económicas y logísticas, logrando un exitoso empleo de la inteligencia humana. Esto se habría visto facilitado, porque la revolución cubana tenía muchos adeptos a nivel internacional, en un contexto de agudas pugnas durante la guerra fría y el espejismo de un inexistente modelo socialista eficaz. Muy interesante resulta la mención que hace el autor, sobre la estructura principal de la inteligencia cubana y la función que cumplen sus departamentos: Departamento M-I centrado en el espionaje y contraespionaje sobre EE.UU.; el Departamento M-II, para el espionaje y contraespionaje en Latinoamérica; Departamento M-III, encargado del análisis de inteligencia estratégica.

Para el autor, el Departamento M-V, no sólo es el más secreto y compartimentado dentro de la DGI, sino que casi funciona como una dirección de inteligencia autónoma, con un financiamiento desconocido aún para el jefe de finanzas de la DGI. Solamente un grupo pequeño de miembros de la DGI y de las altas esferas del régimen castrista conocen las verdaderas cifras y las reales identidades de los Oficiales Ilegales del M-V. El autor indica que estos Oficiales Ilegales, altamente preparados, se mimetizan dentro del país donde han sido asignados para cumplir misiones de espionaje y llegan a adquirir legalmente la nacionalidad de dicho país; entretanto, el Departamento M-VI, está comisionado al espionaje industrial y medidas para el rompimiento del embargo de los EE.UU. hacia Cuba.

A su vez, cuentan con el Departamento M-VIII, constituido por oficiales veteranos de mucha experiencia que ahora siguen cumpliendo funciones de inteligencia y contrainteligencia; el Departamento M-XI, encargado de interceptar comunicaciones internacionales, particularmente de EE.UU., y de emitir señales de radio cifradas para agentes cubanos en el extranjero; el Departamento M-XV, que diseña sofisticados programas informáticos para apoyar las comunicaciones de agentes secretos cubanos; el Departamento M-XIX, para espiar e infiltrar a los grupos de cubanos que residen en el exterior; el Departamento M-XXV enfocado en el continente europeo y el Departamento M-XXX, en el Continente Africano.

Luego el autor pone al descubierto algo casi ignorado: la verdad oculta tras las Causas 1 y 2 de 1989 – procesos judiciales contra funcionarios cubanos sindicados de narcotraficantes y corruptos–; asegurando que muchos funcionarios gubernamentales cubanos, sospechan que dichas actividades de narcotráfico, eran consentidas por las altas esferas del gobierno de Cuba, incluido Fidel Castro. Pero lo especialmente dañino para el funcionamiento de la inteligencia cubana, que surgió de estos procesos, fue la casería de brujas y razzia generalizada dentro de la DGI y la DCI, que impulsó Raúl Castro para separar a todo oficial que, según su percepción, no encajaba en sus juegos de poder.

lxxxiv | Adicionalmente, al igual que muchos detractores del régimen castrista,^{ciii} el autor está convencido que los servicios secretos y los cuerpos de seguridad cubanos, desempeñaron un rol fundamental para permitir que Fidel Castro, haya sobrevivido a más de 10 presidentes de EE.UU. y a unos

^{ciii} Cfr. Artículo de entrevista: “Cuba ya vive la era post-Fidel Castro: Brian Latell,” diario *El Universal*. México D.F. 22/01/2007, donde Brian Latell, quien durante más de 30 años, trabajó como analista de la CIA para Latinoamérica, y durante 15 fue miembro del Consejo Nacional de Inteligencia, afirma sobre la inteligencia cubana lo siguiente: “Es una de las cinco mejores, en mi opinión. Creo que después de Estados Unidos, Gran Bretaña, Rusia e Israel, Cuba sigue entre los más altos rangos”.

630 planes de asesinato durante varias décadas; y además, hicieron posible que hasta la fecha se mantenga en pie el único gobierno comunista del hemisferio occidental; con capacidad para seguir representando una amenaza sobre la región latinoamericana, al disponer de mayores recursos, debido a los estrechos lazos y a la alianza estratégica que el gobierno cubano ha establecido con la administración de Hugo Chávez.

Reflexiones sobre la Cultura de Inteligencia Estadounidense

Respecto a la realidad de la cultura de inteligencia estadounidense, nos brinda sus reflexiones Jon Wiant, quien admite la existencia de una dualidad en EE.UU.: mientras por un lado, se afianza la percepción que la inteligencia nacional necesita ser vigorizada intensificando sus actividades, para neutralizar la permanente amenaza del terrorismo fundamentalista islamista que ya atacó territorio estadounidense el 11 de septiembre de 2001; al mismo tiempo, subsiste un marcado recelo sobre las actividades de inteligencia, al considerarlas potenciales transgresoras de la Constitución. Pese a todo ello, el autor notifica que en la actualidad, el tema de cómo usar la inteligencia para la seguridad interna en los EE.UU. ha cobrado suma preponderancia en la sociedad de dicho país.

Profundizando su exploración, el autor concluye que hay un aspecto interpretativo en la aplicación de diversas leyes centrales que norman las actividades de inteligencia, donde la interpretación no depende del sistema de las cortes de justicia, sino por el contrario, del ámbito parlamentario, donde se determina cuándo alguna actividad de inteligencia ha violado una ley. En tal sentido, el autor hace referencia a las controversias sobre la interpretación del Acta de Vigilancia en Inteligencia Extranjera (FISA, por sus siglas en inglés), que requiere una orden judicial antes de una “intervención en la línea” de individuos en los EE.UU, sospechosos de tener contactos con agentes extranjeros potencialmente enemigos de EE.UU. y de sus políticas.

Para el autor, el problema surge cuando se considera que tal vigilancia contraviene la ley, apoyándose en aspectos meramente técnicos, sin tener en cuenta que la legislación no anticipó el vertiginoso cambio y sofisticación en la estructura de los sistemas de comunicaciones actuales, haciendo irrelevante a la ley. Frente a esa situación el autor muestra su inquietud, porque en lugar de dilucidarse la irrelevancia de esta ley en las cortes judiciales, el debate se produce en el Congreso, donde prima una visión sesgada por la parcialidad política. A partir de este desfase entre la ley y la realidad en EE.UU., el autor confirma que no hay mucha diferencia cultural entre lo que ocurre en torno a las actividades de inteligencia, en los países de habla inglesa y en los países que no hablan inglés en el hemisferio.

Compartiendo su experiencia personal, el autor (quien participó en la investigación del caso Irán-Contras), está convencido sobre la obligación que tienen, tanto una agencia de inteligencia como un funcionario de inteligencia, de proteger a sus fuentes y métodos; ya que de no ser así, se pondría en riesgo el marco en el que operan las agencias de inteligencia y evidenciaría el posible peligro de una estricta supervisión por parte del Congreso. Igualmente, el autor recalca el alto grado de fidelidad y lealtad que prevalece en los funcionarios de inteligencia estadounidenses respecto a su país y a la institución de inteligencia en la que trabajan; poniendo como ejemplo de estas virtudes a Nathan Hale, cuya estatua se encuentra en el frente de la CIA. En relación a este espía se indica que cuando estaba a punto de ser ahorcado dijo: “Lamento tener solamente una vida que dar para mi país.” Sobre el particular, es interesante la perspectiva que dio al caso, el director de la CIA, Bill Casey, como relata el autor.

De otro lado, se asevera que siendo verdad que la cultura de EE.UU. se identifica con iniciativas individuales, en paralelo, durante los últimos veinte años, se ha consolidado la creencia de que el trabajo en equipo en las actividades de inteligencia, es fundamental para alcanzar resultados exitosos, dejando de lado cualquier atisbo de individualismo o afán de protagonismo, pero sin abandonar una actitud favorable a la innovación, imaginación y disposición a tomar riesgos. En esta parte del relato, el autor nos recuerda el lema de los comandos de las Fuerzas Especiales Británicas “quien se atreve, gana.” Entre tanto, prosiguiendo el escrutinio sobre la inteligencia de su país, el autor muestra preocupación por las dificultades para alcanzar un balance entre la iniciativa y la responsabilidad. Luego enfocando otras vulnerabilidades más notables, que implican a las fuentes de inteligencia humana (HUMINT), sugiere que tanto los formalismos burocráticos como la “impaciencia espantosa”, característica de la cultura de EE.UU., impiden que se pueda esperar el tiempo necesario para ver las actividades de inteligencia desarrollarse cuidadosa y productivamente. Al tratar este aspecto, es posible que el autor haya pensado en el proverbio chino: “Hacer de la paciencia un arte y de la espera una virtud”.

lxxxvi | En otro plano, el autor logra percatarse que los colectores principales de inteligencia para el gobierno de EE.UU., en asuntos culturales, económicos, sociales y políticos extranjeros, que sirven para el diseño de los planes de política en el ámbito interno y de seguridad nacional, no provienen de la CIA, sino más bien, del Servicio al Extranjero del Departamento de Estado de los EE.UU. (SEDE), cuyos aportes, precisa el autor, tal vez contribuyan en un sesenta o setenta por ciento, para la redacción del Informe Diario al Presidente de EE.UU. (President’s Daily Brief — PDB). En base a esa certi-

dumbre, el autor alerta que en los últimos años este papel del SEDE, ha sido mermado por diversos motivos, afectando la capacidad para recolectar inteligencia de EE.UU. Frente a esa situación, piensa que la burocracia a nivel nacional de EE.UU., debería priorizar la entrega de mayores recursos al SEDE sobre las otras agencias de la comunidad de inteligencia, como una manera pragmática de impulsar la HUMINT.

No obstante, el autor toma consciencia sobre la necesidad de seguir obteniendo información relacionada a las intenciones extranjeras y sus políticas, mediante las capacidades de un servicio clandestino, el cual vislumbra que podría complementarse formidablemente, con el SEDE, a través de un trabajo apoyado en una mejor interoperabilidad, superando cualquier fragmentación en la comunidad de inteligencia nacional. Por último, resalta la trascendencia de construir una dirección a largo plazo para programas extranjeros de HUMINT, en simultáneo, con la gran dedicación que se pone en la preparación de medios de inteligencia técnica como un nuevo sistema de satélites, por ejemplo.

Otro esclarecedor enfoque sobre la inteligencia nacional de EE.UU., es proporcionado por el Bowman H. Miller; quien establece que existen tradiciones, historias, mitos, leyendas, cuentos, léxicos e imágenes nacionales compartidas, que tienen implicancia determinante sobre lo que se transforma luego en inteligencia nacional, como parte de un fenómeno de carácter universal. Del mismo modo, con una mirada retrospectiva, nos indica, que desde los tiempos de la Revolución del año 1776, gran parte de los ciudadanos de EE.UU. han percibido a su país, como resultado de una inspiración divina para liderar el mundo asumiendo la función de protector permanente de valores fundamentales como: la libertad, la paz, la justicia y la igualdad de oportunidades, donde según el autor, América se ha visto como la “ciudad en la colina” y bajo esa creencia, se habría justificado el derecho de los EE.UU. a intervenir en otros países para fomentar los valores universales expandiendo la libertad y la democracia. Empero, el autor advierte que no hay un punto de vista común en temas de importancia estratégica, debido a que no existe una sola cultura nacional.

Después el autor aclara, que junto a los éxitos reconocidos, la inteligencia nacional de EE.UU. durante décadas ha tenido yerros y falta de juicio sobre la manera en que EE.UU. debiera interactuar en forma fructífera con el resto de los países. En esa dirección, el autor deja constancia que el enfoque de la inteligencia nacional de E.E.UU. está centrada sobre amenazas y sus prioridades están en los campos de la defensa nacional, y luego del 9/11, en la seguridad de la nación. Sobre este aspecto, el autor Bowman H. Miller, puntualiza que en los primeros siete años del siglo XXI, EE.UU. ha sufrido

dos “fracasos” notables en la inteligencia nacional: primero por omisión, al no anticipar el 9/11, y segundo, por comisión, al presumir que Saddam Hussein tenía armas de destrucción masiva. Como resultado de estos hechos, crecieron las expectativas respecto a la comunidad de inteligencia, y el Congreso juega un rol fiscalizador más severo.

Continuando una inspección sobre los rasgos de la inteligencia de su país, el autor avizora una complicación adicional para el mundo de inteligencia nacional de EE.UU.: la proliferación de fuentes de información y comentaristas. Más concretamente, considera que a pesar de las advertencias contra la invasión de EE.UU. en Irak, efectuadas por la comunidad de inteligencia (especialmente por analistas del Departamento de Estado); a la par, los medios de comunicación de EE.UU. fracasaron en su función tradicional de investigación independiente y objetiva, así como en reportar y criticar las intenciones, planes y políticas de los EE.UU. con respecto a Irak en el 2002 y el 2003. En un tono más crítico, luego el autor menciona que mientras la comunidad de inteligencia de EE.UU., exige y protege el secretismo, al tiempo que se coloca en medio de una sociedad liberal y abierta; en la práctica, la “sociedad secreta” de inteligencia incluye a dos o tres millones de funcionarios gubernamentales, los cuales tienen acceso a “la inteligencia”, situación que para el autor, se ve agravada, a causa de que en Washington proliferan las filtraciones de inteligencia.

Explorando otro tema, el autor corrobora que en EE.UU., la privacidad sigue siendo un derecho fuertemente protegido por leyes sobre la privacidad de individuos y sobre la libertad de acceso a información gubernamental, frente a la intrusión del gobierno mediante la intervención de comunicación electrónica sin orden judicial, bajo el Patriot Act. En ese marco, deduce que así como no se aprecia una cultura unitaria de EE.UU., aunque en la Estrategia de Inteligencia Nacional, se busca concretar un esfuerzo común, las barreras culturales son todavía muy sólidas. Sobre las capacidades de inteligencia en general de EE.UU., el autor afirma que expertos estadounidenses en guerra y contraterrorismo han constatado que en los últimos 40 años, los sectores de defensa e inteligencia de EE.UU. han estado preparados en forma insuficiente para enfrentarse con altamente móviles y ocultas redes que ejecutan la guerra de cuarta generación (o guerra asimétrica), como ocurre con los grupos terroristas del fundamentalismo islamista. Empero, el autor a continuación admite que el Director de la CIA,

entiende que la lucha contra el terrorismo es “una larga guerra y no va a ser solamente ganada con calor, explosión y fragmentaciones. Es fundamentalmente una guerra de ideas”.

Al culminar su reflexión, el autor refiere que la cultura de inteligencia nacional de los EE.UU. refleja muchas facetas de la cultura nacional y de la cultura estratégica estadounidense; es decir, al mismo tiempo, se enfoca en amenazas, busca ubicarse en mejor posición ante la globalización y continua estando amenazada por la necesidad de asegurar “cobertura global” para un “súper-poder global”, aun cuando concentra sus recursos y atención en los más urgentes asuntos actuales y conflictos. Por su parte, el autor está seguro que los políticos del gobierno seguirán demandando una capacidad para no ser sorprendidos por hechos, amenazas o fenómenos que afecten a los EE.UU., aún cuando ellos y la comunidad de inteligencia reconozcan, que tal misión, es sumamente difícil de cumplir.

Datos Biográficos del Autor

Jorge Serrano Torres, peruano, Licenciado en Administración, estudios de Derecho y Ciencias de la Comunicación, especialización en Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia en la “Escuela Nacional de Inteligencia Estratégica” del Perú; capacitación en la “Academia Diplomática del Perú”. Miembro de número de Strategos —Instituto de Análisis y Difusión — Perú. Conferencista del Curso Superior de Inteligencia en la “Escuela de Inteligencia del Ejército” — Perú; Profesor Permanente de la “Diplomatura en Inteligencia y Contrainteligencia”, así como en la “Diplomatura de Estudios Estratégicos en las Relaciones Perú–Chile–Bolivia”, de la Cátedra Mariátegui y la Universidad Ricardo Palma-Perú. Conferencista sobre Inteligencia y Contrainteligencia en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú. Consultor del Centro de Estudios para el Desarrollo de la Justicia (Projusticia-Perú), sobre lucha anticorrupción, seguridad ciudadana e investigaciones del sistema judicial peruano y regional. Consultor de la Agencia de Cooperación Alemana para el Desarrollo (GTZ), “Programa Gobernabilidad e Inclusión — Perú”. Participante en el Ejercicio PolicyLab, conducido por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de Washington, D.C. y el Centro de Altos Estudios Nacionales del Perú, así como miembro del Foro de Profesionales Latinoamericanos de Seguridad. Investigador en la temática de seguridad e inteligencia estratégica a través de la red multilingüe en Internet “Voltaire” con sede en Francia y en la Agencia de Prensa Internacional, con artículos y ensayos publicados en diez países. Sus direcciones electrónicas son: *jas_606@hotmail.com* y *antonio3032003@yahoo.es* | lxxxix

Desde una Inteligencia
Militar hacia una
Inteligencia Ampliada

REFLEXIONES SOBRE LA CULTURA DE INTELIGENCIA ESTADOUNIDENSE

Contrataciones durante la Carrera Civil y Militar de un Oficial de Inteligencia

Jon Wiant, con Russell G. Swenson

*Habitualmente, los norteamericanos asocian la confidencialidad con privilegio y artimaña siniestra, y ninguna de estas dos cosas está bien vista. Como resultado, el rastro de papeles documentando las actividades secretas de inteligencia emerge solamente poco a poco, peinados de fuentes no convencionales, como memorias de estrecha circulación e informes silenciosamente adquiridos y almacenados en archivos.*¹

Resumen

¿Porqué es la inteligencia de hoy un elemento tan sobresaliente para los asuntos extranjeros y la seguridad nacional de los EE.UU? Históricamente ha tenido su importancia en tiempos de conflicto, pero generalmente no ha sido una actividad que disfrutara de estima pública o mucho apoyo fiscal. Esto cambió a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuando, por primera vez, movilizamos los recursos intelectuales del país para dedicarlos al trabajo de inteligencia por razones de seguridad nacional. La movilización de la inteligencia ha quedado como un elemento de la cultura norteamericana desde entonces.

Al mismo tiempo, la idea sobre la inteligencia nacional en la cultura popular, en la memoria de los ciudadanos de este país, ha sido transformada desde su estricta asociación con la confidencialidad — y su correspondencia con el espionaje — hasta un punto, desde cerca del año 1975, en que reina una opinión ambivalente y esquizofrénica de la inteligencia en la sociedad norteamericana. Por un lado, existe la opinión de que la inteligencia nacional debe ser aumentada continuamente, que debe ser más amplia y aún más penetrante, para enfrentar

¹ Edward F. Sayle, "The Historical Underpinnings of the U.S. Intelligence Community," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 1, no. 1 (Spring 1986), 1. Cabe destacar que la Association for Diplomatic Studies and Training Foreign Affairs Oral History Project (<http://www.adst.org/index.html>) ya ha entrevistado a Jon Wiant sobre su carrera en inteligencia.

amenazas como la del terrorismo — que es difícil definir, pero que se manifestó en los eventos de 11 septiembre 2001. La otra cara de la moneda es la cautela sobre estas actividades, que se ven como enemigas de la Constitución a pesar de haber sido creadas para apoyarla. Mi propia carrera se desarrolló justamente dentro de esta tensión, entre el propósito claro de inteligencia para apoyar la seguridad nacional, y la cuestión de cuántas de estas actividades debemos realizar dentro del país para hacernos más seguros.

La Cultura de Inteligencia Norteamericana en el Contexto Hemisférico

En América Latina, la inteligencia nacional, incluso el aparato de inteligencia militar, se ha empleado para reprimir la oposición interna. Además, constituciones detalladas, características de muchos países en la región, suelen tener aspectos de legislación en lugar de principios generales. En el caso de los EE.UU., la Constitución, con sus relativamente pocas enmiendas, permanece en gran parte como un repositorio de principios generales, incluyendo las primeras 10 enmiendas conocidas como “Bill of Rights.” Por eso, en los EE.UU. nos puede resultar más fácil replegarnos en esos principios generales y guiarnos por ellos que a los profesionales de inteligencia en regiones no anglohablantes del Hemisferio, quienes suponemos puedan encontrar dificultades al intentar apoyarse filosóficamente en su constitución antes que en una administración política particular. Es decir que en algunos países, la constitución probablemente reflejará la visión de una administración particular en materia de lo permisible para los agentes del gobierno, y si eso no es el caso, no es extraño encontrar una constitución a la que no se le presta atención, dejando a un operativo de inteligencia sin una red de seguridad ética.²

Aunque en los EE.UU. tenemos un sentido profundo de constitucionalismo, este sentido, sin embargo, puede ser más profundo que su realidad. Es decir, nuestra conexión con el Bill of Rights nos atrae simbólicamente, pero en un día cualquiera encontraremos voces importantes en este país que abogan por posiciones que parecen fundamentalmente inconsistentes con el Bill of Rights. Habiendo aclarado esto, compartimos este ideal de manera colectiva y cada oficial de inteligencia entra en el servicio con el catequismo básico que dice que podemos estar posiblemente rompiendo las leyes en el extranjero, pero que es crítico para nosotros no atentar fundamentalmente contra nuestras leyes internas.

² Semana.com (Colombia), “Dos Bolivias: La aprobación de la nueva Carta Magna hizo que el país se polarizara más allá de lo previsible. Muchos temen guerra civil, la partición del país, o las dos.” 1 diciembre del 2007, URL: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=108049.

Una verdad fundamental que se debe comprender sobre las actividades de inteligencia nacional en los EE.UU. es que no se perciben nuestras leyes relacionadas con la inteligencia del mismo modo que las leyes cotidianas. Para aclarar este punto: Hace muchos años, durante el programa de acciones clandestinas en América Central, especialmente en Nicaragua, existía la Enmienda Boland, que nos imponía restricciones significativas sobre las actividades a realizar: a esto se agregaba la idea de que no se podía gastar fondos en ciertos tipos de operaciones.³ Las prohibiciones en si mismas fueron consistentes con nuestra política manifiesta. El problema era que había una distancia creciente entre la política manifiesta y la política real que perseguíamos en América Central. Un día, yo estaba agitado por este tema y fui a hablar con un muy alto oficial de mi organización, diciéndole que había examinado esta actividad y que me parecía que estábamos en violación de la ley. Y el alto oficial dijo, “Jon, esta ley es diferente, por ejemplo, a las leyes contra el robo de bancos. Con éstas es muy claro. Pero con estas leyes no estás contra la ley hasta que la mayoría del Congreso dice que estás contra la ley, y no tenemos una mayoría que diga eso ahora.”

Hay un aspecto interpretativo en la aplicación de una serie de leyes centrales para la realización de nuestras actividades de inteligencia. La interpretación no depende del sistema de las cortes, donde pensamos ocurre la justicia, sino en las acciones del legislativo, que es quien decide si se ha violado una ley. Similarmente, hoy enfrentamos preocupaciones sobre la interpretación del Acta de Vigilancia en Inteligencia Extranjera (FISA), que requiere una orden judicial antes de una “intervención en la línea” de individuos en los EE.UU. que se comuniquen con funcionarios extranjeros o no gubernamentales adversarios de los EE.UU.⁴ Las llamadas “intervenciones sin orden judicial,” debido a su definición, ocurren en violación de esta ley, que estipula que cualquier vigilancia electrónica doméstica se realice dentro de ese marco. Aunque tal vigilancia es ilegal en el sentido técnico de estar contra FISA, algunas personas argumentan que el problema es que el lenguaje de la legislación no anticipó la estructura de las comunicaciones contemporáneas. Y por eso, debido al cambio en la estructura de los sistemas de comunicaciones, se ha vuelto irrelevante. Y si queremos decir que una ley es irrelevante, tenemos las cortes para decirlo. Pero el debate ocurre en el Congreso,

³ Ver *GAO Red Book Report B-201260*, 11 septiembre del 1984, para opinión legal sacado por la U.S. General Accounting (ahora Government Accountability) Office. Señala esta opinión las prohibiciones del Boland Amendment. URL: <http://redbook.gao.gov/14/f10067296.php>.

⁴ Para el texto del Foreign Intelligence Surveillance Act, ver http://www.access.gpo.gov/uscode/title50/chapter36_.html. En 2007, se puso vigente nueva elaboración del acto FISA, titulada el “Protect America Act of 2007.” Ver <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/08/20070806-5.html>.

sobre el cual reina la parcialidad política, y, hasta ahora, no en el nivel más alto del sistema de las cortes.

Bajo este aspecto, la diferencia cultural entre las regiones anglohablantes y no anglohablantes del hemisferio no es tan grande como podría pensarse. Y esto para muchos es una observación inquietante. Otro ejemplo viene del reciente libro de E. Howard Hunt.⁵ Él no tuvo una reputación excelente en la CIA; los logros de su carrera fueron moderados. Pero en la Casa Blanca su trabajo fue falsificar o alterar comunicaciones históricas de la Administración de Kennedy para establecer que este ex Presidente fue la figura central en la decisión de derrocar a Ngo Dinh Diem de Vietnam en 1963 y que también estuvo involucrado en la muerte subsiguiente de este líder de Vietnam. El propósito del trabajo de Hunt fue ofrecer una filtración controlada de comunicaciones para desacreditar a Kennedy y, mediante ello, desacreditar a Ted Kennedy en su posible campaña presidencial. Estos desmanes ejecutivos, en los cuales estaba implicado el Jefe de Gabinete del Presidente, constituían una actividad cotidiana. Y en ninguna parte del informe Hunt, nadie considera estos métodos como desmanes, ni que “esto es ilegal.” Los involucrados pensaban qué hacer si alguien los hubiera descubierto, que es una cuestión completamente diferente. Mientras pensamos en operativos de inteligencia involucrados de esta manera en la Casa Blanca, podemos reflexionar y decir: “Ése fue un periodo muy aterrador.”

Cuando el Congreso decide tomar vistas en el asunto para arrojar luz sobre las dimensiones de tales “supuestas” ilegalidades frente al público — teníamos en la memoria hechos similares sobre el caso de Irán-Contra — las partes secretas de la inteligencia se ponen en el candelero de una investigación pública. Frente a estos casos, surgen temas que se hacen tan aterradores que nadie quiere examinarlos más, preguntas que no queremos preguntar porque tenemos miedo de la respuesta que podría surgir. Desafortunadamente, la reexaminación de este dilema se la ha dejado al cine, donde la película “Enemy of the State” (Enemigo del Estado) presenta una multiplicidad de significados, muchos de ellos indicadores de este miedo del público.

4 | Veo esta situación como alguien que pasó casi un año completo consumido por la investigación de Irán-Contra. Una vez, calculé las horas que pasé haciendo declaraciones, y eso que sólo tuve un papel insignificante en cuanto a actividades en el programa, pero fui testigo a todo. Es muy incómodo encontrarse en este dilema central de inteligencia, lo cual se reafirma en el Acta de Inteligencia Central de 1949 — que es nuestra obligación legal proteger a las fuentes

⁵ E. Howard Hunt, *An American Spy: My Secret History in the CIA* (New York: Wiley, 2007).

y métodos.⁶ Al mismo tiempo, hay una obligación constitucional en revelar las mismas cosas que has jurado proteger, si esa revelación puede ser central para el descubrimiento o explicación de un posible desmán. Hay ironía en que el hombre más renombrado en la CIA, Richard Helms, cometió perjurio frente al Congreso por no revelar fuentes y métodos.⁷ Todos nosotros lo vemos como ejemplo de lo que debe ser un oficial de inteligencia. Cuando lo interrogaron él determinó que su fidelidad a los principios centrales de las actividades de inteligencia era más importante que responder a las preguntas de los representantes elegidos del Congreso. Traicionar el nombre de una fuente que nos ha proporcionado información — aunque sea con el entendimiento que haremos cosas para asegurar la seguridad de la fuente — es poner en peligro las circunstancias fundamentales en que operamos, y refleja el posible peligro de una detallada supervisión por el Congreso. Por el otro lado, no podemos tener instituciones con valores inconsistentes y fundamentalmente en conflicto con la sociedad que las creó y que las apoyan. En el año 1775, nuestros antepasados del Congreso Continental establecieron el Comité de Comunicación Secreto para proveer de fondos, pero sigilosamente, a unos agentes clandestinos en Inglaterra y en Francia. Un año después, el mismo Comité informó debidamente al Congreso, aunque de mala gana, porque temía perjudicar a las fuentes y métodos para ganar información.⁸ El asunto ha estado con nosotros desde hace tiempo y continúa corriendo como un sostenido *leitmotiv* por las interrelaciones fiscalizadoras del Congreso.

Valores Culturales Incorporados por Oficiales de Inteligencia en los EE.UU.

¿Cual es la atracción de una vida secreta? ¿Qué atrae de una vida en que cada día cruzas un perímetro, un límite, una barrera, que te separa de la sociedad? Vas al trabajo, muestras tu placa y entras tu código de seguridad, que no es solamente una medida práctica de seguridad sino, en un sentido amplio, una medida filosófica. Al hacer todo esto, nos establecemos como miembros de un

⁶ Según el vocero de la CIA, Edmund Cohen, en "Cold War Documentation, National Security, and the Fullest Possible Accounting: Restriction vs. Access," en la 25 septiembre del 1998 Cold War Conference on "The Power of Free Inquiry and Cold War International History," "The Director of Central Intelligence's responsibility and authority to protect intelligence sources and methods is found in the National Security Act of 1947 and the CIA Act of 1949, as amended, as well as in Executive Order 12958." https://www.cia.gov/news-information/speeches-testimony/1998/cohen_speech_092598.html.

⁷ Thomas Powers, *The Man Who Kept the Secrets: Richard Helms and the CIA* (New York: Knopf, 1979).

⁸ Center for the Study of Intelligence, *Intelligence in the War of Independence*, Intelligence Techniques: Secrecy and Protection, Puesto 15 marzo del 2007 en <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/intelligence/intelltech.html>.

orden secreto. Tiene una calidad que refiere a la francmasonería. Y ya que no es transparente el mundo de inteligencia, la idea que el público tiene acerca de nuestras actividades lo hace más emocionante por su exclusividad y su opacidad en sí misma. Y en su mayor parte, es ofrecido al público a través de la ficción.⁹

Yo empecé mi trabajo operacional en contrainteligencia como un oficial de casos — como una clase de oficial de casos paramilitares. Cuando estaba en el curso de entrenamiento, aprendí a darme cuenta de cosas, evaluar, desarrollar y contratar a un oficial de medio nivel en algún ministerio de defensa en Europa Oriental. De hecho, mi primer trabajo operacional como un oficial de casos fue en Vietnam, donde nada en mi entrenamiento pareció otorgar cualquier relevancia a mi fuente, alguien que pudiera entrar a la zona secreta de la selva. Entonces, en lugar de buscar a un oficial de nivel medio, encontré a una persona que hacía ratán, carbón, que podía estamparse como miembro de una columna de transporte en la selva y ser llevado a donde había secretos. Este fue un tipo de agente completamente diferente y tuvo su encanto, porque el concepto de identidad forma parte de esto, y porque detrás de esta pared que te separa de otros y de tu familia, existe este ser secreto que tiene algo de atracción. Yo siempre pensaba que una de las diferencias entre la relación personal y la relación institucional es que estamos comprometidos a un nivel más alto de fidelidad en la relación con una organización de inteligencia que en la relación personal más sagrada — como es la de un matrimonio. Cabe precisar que uno se obliga a hacer más revelaciones sobre su ser interno en la relación con una institución de inteligencia que al parecer en un matrimonio.

El patriotismo se expresa en nuestra obligación a la inteligencia, y se nutre en nuestra mitología. Por ejemplo, tenemos la estatua de Nathan Hale en el frente de la CIA. Este espía que está al punto de estar ahorcado dice, supuestamente, que “Lamento tener solamente una vida que dar por mi país.” El Director de Inteligencia Central, William Casey, quería la retirada de esta estatua. “¿Por qué debemos tener una estatua de un hombre que fracasó en su primera misión, y después no dijo que lamentó no haber cumplido su misión de inteligencia?”¹⁰ En mis propios momentos de reflexión personal, yo también lamento no poder experimentar más que una carrera en inteligencia. Para mi este ha sido un lugar tan maravilloso para trabajar — ¿En cual otro lugar podría haber hecho estas cosas emocionantes — cosas que quisiera hacer otra vez? Y por casualidad es

6 |

⁹ Wesley Britton, *Beyond Bond: Spies in Fiction and Film* (New York: Greenwood Press, 2005).

¹⁰ Artículo de la página web de la CIA, “A Look Back—the Story of Nathan Hale,” at <https://www.cia.gov/news-information/featured-story-archive/nathan-hale.html>, puesto 20 septiembre del 2007. Ver también “Nathan Hale” In *Masters of the Intelligence Art series* at <http://huachuca-www.army.mil/History/PDFS/MHALE.PDF>.

también servicio público. Recientemente, recibí la Medalla por Servicio Distinguido en Inteligencia Nacional, la medalla más alta proveniente de la Comunidad, y mientras oía la recitación de mis actividades diversas, pensé, “Dios, ¡Qué divertido fue eso!”

La Inteligencia como Función Militar o Paramilitar

Si trabajas en inteligencia, es claro que no hay ningún sustituto por el hecho de haber pasado tiempo en servicio militar antes de entrar en una carrera de inteligencia. El servicio militar o en una función de apoyo de combate brinda un entendimiento estrecho de las necesidades de un consumidor operativo. Desde hace mucho tiempo he pensado que mis logros en los comienzos de mi carrera en inteligencia estuvieron inseparablemente relacionados a mis logros como soldado joven de artillería. Aprendí bien los temas militares, y cuando me hice un oficial de inteligencia militar, comprendía la relación entre el uso de información y los resultados subsiguientes.

Mi concepto de cultura se basa en estudios del país de Burma (Myanmar) cuando fui estudiante en la universidad de Cornell. Me impresionó mucho la manera en que la función de determinado grupo influía su estructura, y como los requisitos del entorno afectaban el nivel de poder y autoridad logrado dentro de ellos. Al trabajar en un estudio de “antropología en la inteligencia” en Cornell, una de las cosas que me pareció atributo definitivo de varias instituciones de inteligencia fue lo empinado de la jerarquía de decisiones. Podemos considerar tal jerarquía como, más o menos, otro tipo de conflicto asimétrico — conflicto entre los superiores y los subordinados. En la inteligencia militar, un resultado negativo de esta jerarquía empinada ha sido la oportunidad que tienen oficiales de nivel alto para no tener en cuenta evaluaciones rivales en la inteligencia. Fue un día oscuro para la inteligencia en 1967 cuando de esta manera se despreciaron las evaluaciones de los números de enemigos en Vietnam.¹¹ Cuando existe un tema ferozmente discutido en inteligencia y el jefe de una organización determina tales limitaciones al análisis, la organización no puede ser buena. Así mismo, hoy, si te dicen que no puedes usar la palabra “insurgente” por razones de políticas, es muy difícil crear un lenguaje para describir las facciones que, por ejemplo, están en conflicto en Irak.

Un tema central relacionado con la inteligencia de los EE.UU. es “¿Cuál es su función? ¿Es la función primordialmente militar, sin tener en cuenta si un servicio militar o civil esté involucrado?” Si regresamos a la legislación del año

¹¹ Harold P. Ford, *CIA and the Vietnam Policymakers: Three Episodes 1962-1968* (Washington, DC: Center for the Study of Intelligence, 1998), 140.

1947, que dio luz a CIA, su propósito es claramente evitar otro ataque como el de Pearl Harbor. La primera función de inteligencia, inteligencia nacional, inteligencia estratégica, entonces, es evitar sorpresas estratégicas. Pero siempre he puesto reparos a esta interpretación porque la inteligencia hace muchas cosas.

La idea de que toda la inteligencia está, de alguna manera, relacionada al ejército o su interpretación de seguridad nacional ha sido muy problemática en la transición de nuestras organizaciones. Mantener una relación de inteligencia de larga duración con Vietnam, o interpretar la cuestión de una relación variable con China, envuelve cosas más amplias y más variadas que el tema de aviso estratégico de capacidades militares. A fines del período la Guerra Fría, aprendimos con la devaluación del peso mexicano, que una decisión económica o bancaria puede tener implicancias estratégicas profundas para nuestro bienestar nacional en ámbitos muy alejados de la evaluación de las intenciones y capacidades relacionadas al ejército.

El tema de cómo usar la inteligencia para la seguridad interna en los EE.UU. es uno de los más importantes en nuestra sociedad hoy en día. El resultado de este debate afecta fuertemente cómo vemos nuestras instituciones culturales representativas. El haber estado muy involucrado en temas de los '60 que provocaron una alerta para reformas en este ámbito, me ha motivado para considerar cómo llegamos a este punto. Mi entendimiento de cómo nos involucramos en vigilancia interna para la seguridad del país durante la Guerra de Vietnam es menos siniestra que la de la mayoría de la gente y más preocupante debido a este hecho. Los programas no surgieron debido a una determinación de poner a un lado la Constitución, sino que tuvieron sus orígenes en cosas que tendrían sentido para todos, y que, yo argumentaría, fueron legales. Pero los programas se pusieron demasiados robustos debido a una falta de atención y supervisión.



**El autor como soldado joven en Vietnam.
Fuente: el autor.**

El Acuerdo de Delimitación del año 1949 estableció las esferas de responsabilidades entre el FBI y las ramas de contrainteligencia de los servicios militares, quienes tendrían la responsabilidad para subversión, investigaciones de espías, sabotaje, y cosas similares en los Estados Unidos.¹² El acuerdo estableció que, para asuntos dentro de la jurisdicción de una base militar, la primera responsabilidad investigativa es la de la organización de contrainteligencia del servicio militar. Esto tenía la intención de evitar que los “spooks” (operativos) en la inteligencia se interfieran, y surgió de la preocupación de infiltración comunista en las instituciones norteamericanas en los principios del período de la Guerra Fría. Por esto, si el incidente ocurriese en Fort Carson, una base del ejército, el personal de CI del ejército tomaría el liderazgo de la investigación. Esto es importante para comprender cómo surgió la vigilancia de manifestaciones anti-guerra.

La primera acción que pasó más allá de la protesta y hasta la ilegalidad, ocurrió en 1965 con el sabotaje de la línea del ferrocarril que entró en el Terminal del Ejército en Oakland, estado de California. Por eso, la contrainteligencia del ejército tenía la responsabilidad inicial de realizar la vigilancia de los protestantes contra la guerra, o en Berkeley o en Stanford o en San Francisco City College. Más tarde en 1965, tropas de los EE.UU. fueron enviadas a Watts en el sur de Los Angeles para reprimir disturbios serios y violencia racial. Fue un fenómeno cambiante, en que las protestas habían escalado desde lo controvertido pero relativamente no violento en el sureste de los EE.UU., hasta lo que se podría definir como acciones insurgentes. El nivel de violencia fue suficiente para que el presidente de los EE.UU. decidiera usar tropas, por primera vez desde el año 1943, para reprimir un disturbio interno.¹³ Desde la perspectiva de la inteligencia, lo interesante es que cuando llegaron las tropas, el comandante pidió un informe sobre las fuerzas hostiles. Preguntó a la policía — parafraseando — “¿No tenemos una unidad de inteligencia militar aquí?” La respuesta inmediata: “Sí, tenemos inteligencia militar por todo el país con regiones y oficinas locales, con el propósito de realizar investigaciones de orígenes, seguridad física, y de vez en cuando casos de espionaje.” El comandante local de la oficina de Los Angeles dijo, “No tenemos ni idea.” “Pues,” — dijo el comandante de las tropas — “Tenemos fuerzas militares de los EE.UU. comprometidas aquí, y ¿me dices que no tienes ni idea? ¡Estás apartado de tu puesto!”

Después de eso, las cosas se enderezaron rápidamente. Desde entonces empezamos a combatir dos fuentes de desafíos en la estructura de inteligencia

¹² Ver National Counterintelligence Center, *Counterintelligence in World War II*, Ed. Frank J. Rafalko, Vol 2, Chapter 1. n.d. http://www.fas.org/irp/ops/ci/docs/ci2/2ch1_e.htm#fbimi.

¹³ Ocurrió el evento en la ciudad de Detroit, Michigan. Ver David Adams, “Internal Military Intervention in the United States,” *Journal of Peace Research*, 32, No. 2 (May 1995), 205.

militar. Uno fue la amenaza del movimiento anti-guerra, que tenía muchas formas, y la de los Black Panthers y su brazo de militancia armada no era la menor. El otro fue un disturbio más general. Ahora, como oficial de inteligencia militar, aunque estés en una oficina doméstica, es obligatorio que no permitas ninguna sorpresa en tu área. En cualquier área urbana grande, existe la posibilidad de disturbios. Como génesis de la vigilancia por la inteligencia militar, todo este escenario tenía sentido para el público norteamericano. Pero se desarrolló sin supervisión.

Yo entré a mi primera misión de contrainteligencia en la oficina del Chicago Loop en el otoño del año 1965, y teníamos requerimientos permanentes para la colección de información, por ejemplo, respecto al grupo llamado Black P-Stone Rangers, porque teníamos allí instalaciones militares y un cuartel del ejército. El movimiento anti-guerra todavía no había florecido, pero estaba creciente. En 1967 y 1968 empezó a convertirse en una preocupación importante, sobre todo por el robo en unas armerías de la Guardia Nacional. Teníamos la posibilidad de que las protestas evolucionasen hacia una insurgencia. Podemos mirar atrás y juzgar que hubo una sobreestimación de capacidades, si no de las intenciones. Pero dado el número de armerías de la Guardia robadas, la capacidad insurgente estaba creciendo.

El movimiento en desarrollo tenía como ideología una suerte de marxismo no-clásico. Estábamos en la Era de Mao. Fue un movimiento no electoral, la clase de movimiento donde uno se puede radicalizar en las barricadas. El poder vino del cañón de la pistola. Ya que una cultura de protestas era extraña en América fue una de las razones por la que la Nueva Izquierda tiene tal legado débil, en términos de movimientos de protesta. Durante la Guerra Fría, queríamos el respaldo extranjero, y por ello es que uno debería mirarse en el espejo: Habíamos salido de los 1950s y 1960s y éramos bestiales en programas de acciones encubiertas creando subversiones y disturbios en el extranjero. ¿Y no tenía sentido pensar que tal vez nuestros oponentes nos estaban haciendo lo mismo a nosotros? En mi mente, los militares tomaron el papel de vigilancia interna porque el FBI no supo como ocuparse de esto. El FBI de Hoover estaba más acostumbrado a penetrar el Partido Comunista Americano que a tratar con jóvenes civiles agresivos, y desde que la mayoría de nosotros, en el servicio militar teníamos la edad de los estudiantes, nos resultaba más fácil infiltrarnos en sus organizaciones. Culturalmente teníamos mucho en común. Para muchos de nosotros, jóvenes inteligentes, enlistarse en inteligencia militar era una buena manera de satisfacer nuestras obligaciones militares en una organización estimulante e intelectual. Cuando pasé por mi entrenamiento, había gente con títulos académicos de Princeton, Yale y otros sitios como esos. Se veía más bien como el cuadro de inteligencia

de la Segunda Guerra Mundial que la de hoy en día. Y tuvo un atractivo porque todos nosotros estábamos sujetos a ser conscriptos.

Restricciones a la Iniciativa Individual en Inteligencia

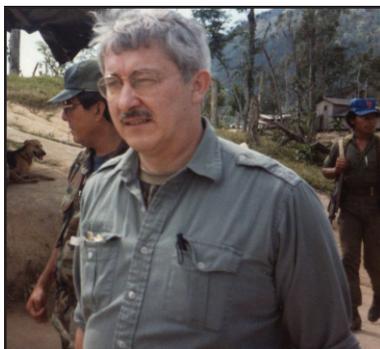
Consideremos el lema de los comandos de las Fuerzas Especiales Británicas (Special Air Services) — “Quien se atreve, gana.” Las implicaciones, si es en operaciones o inteligencia, es que uno se tiene que arriesgar a hacer algo diferente, algo nuevo, a tomar riesgos para poder ser exitoso. La cultura de Estados Unidos se enlaza en iniciativas individuales. Allen Dulles dijo que todos nuestros asuntos, particularmente el lado humano, y también se podría decir el lado técnico de inteligencia, involucran vencer los obstáculos para conseguir la inteligencia que necesitamos, y parte de nuestro deber es tomar iniciativas para hacerle difícil al “otro lado” obtener nuestra propia información. Nosotros podemos pensar en cada servicio imaginándonos que piensa “¿Cuáles son mis vulnerabilidades?” Ellos entonces tomarían ciertas medidas para arreglarlas y el ganador sería el que pudiera inventar la mejor manera de protegerlas. Y de este modo habría un premio para la imaginación y la innovación.

En los días antes de reformas de inteligencia de los años 1970, no creo que haya habido muchas consideraciones de leyes, ni consultas legales formales mientras hacíamos nuestro trabajo. Una de las maneras de investigar esta idea puede ser el determinar tendencias respecto al tamaño de la oficina del Consejo General en la organización de inteligencia. Esto ayudaría a contestar la pregunta: ¿Cómo está reflejado el compromiso de la inteligencia con las leyes? Por ejemplo, digamos que tenemos un requerimiento de inteligencia con prioridad en reportar violaciones de derechos humanos en Guatemala. ¿Cómo podemos hacer esto? Probablemente la mejor manera es reclutar alguien adentro de la organización que está cometiendo las violaciones alegadas. Tendríamos que encontrar alguna manera de ponerlos bajo presión, bajo disciplina, hacerles traicionar su confianza a esa organización, y desarrollar su confianza hacia nosotros. Entonces lo que hemos hecho, en un sentido técnico, es reclutar alguien que es un violador de derechos humanos, y contratarlo. Y porque nosotros operamos en burocracias, y la información tiende a filtrarse, probablemente tendremos una revelación en primera página de un periódico importante que denuncia nuestra organización por tener a alguien contratado que está con los escuadrones de muerte. Esto indica el valor de mantener consultas continuas con conserjería legal en este trabajo hoy en día.

De lo que estoy más orgulloso es de los años en que estuve involucrado en América Central en una muy sistemática y consistente iniciativa en penetrar los

escuadrones de la muerte en El Salvador. Para hacer esto, terminamos haciendo negocios con personas siniestras. Y al final de ese período rompimos la columna vertebral de los escuadrones de la muerte. Y esto condujo a abrir perspectivas positivas para alguna clase de democracia.

**El autor con oficiales en Nicaragua.
Fuente: el autor.**



Más allá hacia el sur del istmo, según mi experiencia, cuando estábamos en busca de Manuel Noriega a fines de 1980, el Congreso había restringido el uso de fondos en Panamá, en su frustración con Noriega y nuestra continua relación militar con ese país. Así, nosotros en inteligencia tuvimos que sacarle la vuelta a la restricción de fondos para poder tener éxito en la campaña contra el régimen ilegítimo de Noriega, el cual todos aceptamos como un objetivo noble. Incluso el Congreso estaba de acuerdo con nuestros objetivos y considero que estábamos haciendo una “buena cosa para todos.”¹⁴ Pero dijo mi abogado, mientras yo hice unas cuantas propuestas innovadoras para acciones de inteligencia, “Jon, ustedes están sentados aquí preparándose para violar las provisiones de nuestros tratados con Panamá, y debo de recordarte que los tratados tienen una posición de ley en este país, por lo cual vas a violar las leyes de Estados Unidos.”

12 |

Si como oficial de inteligencia de los Estados Unidos has realizado acciones que posteriormente son encontradas cuestionables, aunque todo lo hecho haya sido consistente con la cultura del lugar en que estabas operando, ¿Es el Estado público, — los EEUU — representado por sus oficiales de inteligencia a través de las regulaciones federales y los principios constitucionales o el oficial individual mismo quien debe ser identificado como responsable? Los abogados de la comunidad de inteligencia desaniman la innovación en el sentido de que su papel es

¹⁴ Federal Research Division, Library of Congress, *Panama: A Country Study* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1989), Ch. 4.

determinar los límites de las acciones que podemos tomar y que aún podrían ser consideradas consistentes con nuestras leyes y sistema de seguridad, sabiendo que las reglas varían ampliamente según las reglas culturales que se observan en las organizaciones. ¿Y a quién más le podemos preguntar cuando nos encontremos con esas cuestiones éticas? ¿Le preguntamos al capellán? ¿Le preguntamos a nuestro consejero espiritual? ¿Le preguntamos a nuestro abogado? Nuestros abogados debieran de ser capaces de decir si o no. Yo hice mi carrera operando en la orilla de los límites. Pero siempre quise un abogado alrededor que me pudiera decir con seguridad donde está la orilla.

Cuando estaba creciendo, solía escuchar a mi padre decir, “Hijo, muéstrame algo de iniciativa. No sigas a los demás.” Nos sentimos orgullosos de nuestra independencia individual. Celebramos el valor de una persona operando sola, empleando sus ideas y ateniéndose a sus consecuencias. Al mismo tiempo, en los últimos quince a veinte años, en inteligencia hemos adquirido la idea de que operar en equipo es igualmente o más importante. Esta idea está siendo culturalmente incrustada a través del entrenamiento y la experiencia: como todos sabemos no hay “yo” dentro de un equipo. Ningún oficial de inteligencia puede realmente operar independientemente hoy en día. Nosotros dependemos de otras personas para rastrear nombres y llevar a cabo un chequeo biográfico. Encontré que lo más difícil de hacer como director de inteligencia era darles rienda suelta a mis subordinados para que usaran su iniciativa — hasta el momento en que tuve unos individuos con capacidades que literalmente me pasaron en como ellos entendían el ejercicio de la iniciativa! Y mi responsabilidad en general fue hacerlos responsables de sus hechos. La rendición de cuentas ha ejercido una gran restricción sobre la iniciativa incauta. El problema compensatorio es que, consecuentemente la persona cautelosa es quien llega hasta arriba, y esto no es el mejor resultado. Mis mejores trabajos fueron hechos para jefes que me dieron mucha libertad para salir afuera y libremente “hacer mis cosas.”

Noticias recientes de la prensa de EE.UU. sobre las tensiones entre la jefatura de la CIA y los operadores de campo, reflejan el problema de los límites éticos en el tratamiento de presos (abuso físico o “tortura”). Nos acordamos de la instrucción del Director de la CIA Deutsch de que todos los agentes reclutados serían aprobados sólo después de su certificación respecto a su record en observar los derechos humanos. Esta orden se interpretaba como “no podemos reclutar como agente a ninguna persona mala.” Pero personalmente, creo que ésta no es una buena interpretación de la instrucción — era realmente un guión general, y no muy exacto. Sin embargo, llegó a crear cierta cautela sobre cuán agresivamente podríamos penetrar a una organización terrorista o escuadrones

de la muerte. No se podía asumir la aprobación de la jefatura. Como solíamos bromear, “Donde hay la voluntad, existe también un “no se puede.”

Una Debilidad de la inteligencia de EE.UU.: Impaciencia

Algo que nos preocupa mucho más que el problema de balancear la iniciativa y la responsabilidad, y claramente en el ámbito de fuentes de inteligencia humana (HUMINT), es la impaciencia espantosa, que también es parte de la cultura de Estados Unidos. Parecemos ser incapaces de esperar el tiempo necesario para ver nuestras operaciones desarrollarse cuidadosa y productivamente. Como oficial nacional de HUMINT, yo me sentí continuamente frustrado cuando mis superiores me decían que teníamos que enfocarnos en asuntos particulares, y después de una semana ¡querían un reporte sobre los progresos hechos! Bueno, uno no puede hacer HUMINT de esa manera — ni tampoco usando un plan de producción de noventa días. Por otro lado, ¿Podemos justificar un sistema que nos pudiera dar cinco años completos para desarrollar una operación?

¿Cómo podemos penetrar un grupo extremista Islámico hoy en día? Bueno, hay que pensar en todas las complicaciones. Y después pensarías, “Bueno, OK, yo tengo un plan de cinco años para hacer esto.” En el curso del tiempo vamos a experimentar algo normal, cambiando programas de trabajo, con el resultado que dos años después, habrá poca o ninguna continuidad de equipo necesaria para un grupo dedicado a operaciones. Nuestros colegas en otros países podrían desempeñar mejor juego en este aspecto. Nosotros estamos muy sujetos a la impaciencia cultural dentro de nuestras burocracias y hasta parece que no sabemos cómo tomar decisiones individuales que podrían apartar a algunas personas y dejarles hacer una jugada completa en sus iniciativas a largo plazo. Además, en un sistema de trabajo abierto donde los empleados individuales disfrutaban en un alto grado de la habilidad de escoger sus propios trabajos, nuestra posibilidad de cultivar personas seleccionadas que lleguen a “actuar como nosotros” será limitada.

Un tema interesante es “¿Podemos nosotros aislar una institución de inteligencia de los cambios sociales en general que suceden alrededor?” Miremos hacia atrás hacia los días felices de la HUMINT en los Estados Unidos, donde nuestro sistema era largamente una red de nepotismo en la cual profesionales de HUMINT eran madurados por patrones o dueños, con trabajos en complicidad guiando el aprendizaje. Hoy en día, las misiones usuales de dos o tres años que siguen un período de calendario no están al mismo tiempo siguiendo un período operacional. Aun así, cuando uno está envuelto en una operación sensitiva, él o ella pueden fácilmente ser sacados para tomar cursos sobre como cumplir con “formularios de gastos de viajes” como requerimiento para todo el personal.

Y esa es la naturaleza de las grandes organizaciones burocráticas. Los enredos burocráticos continúan siendo difíciles de superar hasta para los servicios de inteligencia. Por supuesto, esta situación claramente no es única para la escena cultural de los Estados Unidos, pero eso no disminuye el impacto negativo que las burocracias otorgan en contra del mejoramiento del trabajo de inteligencia.

La Tendencia a Pasar por Alto las Existentes Fuentes de Información

Cuando yo dirigía el National Human Requirements Tasking Center, le preguntaba a cualquier audiencia, profesional o académica, “¿Quiénes son los colectores principales de inteligencia para el gobierno de Estados Unidos en asuntos culturales, sociales, políticos y económicos extranjeros, que producen la mayor parte de la inteligencia necesaria para realizar nuestros planes de política que tratan de asuntos internos y de seguridad nacional? En cada ocasión, sin vacilación, la mayoría de las personas dirán que es la CIA. Pero no, el colector de inteligencia principal para el gobierno de los Estados Unidos en el exterior es el Servicio al Extranjero del Departamento del Estado de los Estados Unidos. En un día cualquiera, sus aportes probablemente contribuyan con un sesenta o setenta por ciento del Informe Diario al Presidente. Pero ellos mismos no reconocen esto. Piensan que lo único que hacen es simplemente reportes, y están muy orgullosos de ese papel. En los años recientes, desafortunadamente, este papel ha sido reducido por varias razones de una manera que creo que ha tenido un impacto terrible para nuestra comprensión del extranjero. Con toda esa discusión sobre la necesidad nuestra de más HUMINT yo invertiría primero recursos en el Servicio Exterior antes que en las agencias de inteligencia para reducir el déficit en esta área de informaciones.¹⁵ En mi carrera, observé gran potencial para una relación perfecta entre el Servicio Exterior y exponentes de la Comunidad de Inteligencia que reportan desde el exterior, aunque el tema nunca haya sido bien manejado por los burócratas a nivel nacional.

Vivimos en un mundo en el que hay muchos más misterios que secretos. Los misterios son extraídos con buen trabajo de detective, y eso a menudo deriva de tener personas bien conectadas en circunstancias locales, que puedan hablar con personas locales del país y demuestren sensibilidad cultural, y, de este modo, sin necesidad de poner personas en posiciones incompatibles y compro-

| 15

¹⁵ En una conferencia presentada a la Kansas State University, el Secretario de Defensa, antes Director de la CIA Robert Gates, en 26 noviembre del 2007 se declaró se favor con esta idea, sugiriendo que los recursos del Servicio al Extranjero del Departamento de Estado sean aumentados, tal vez al costo de una rebaja en el presupuesto del Departamento de Defensa. Ver <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=1199>.

metedoras. Por lo tanto, yo creo que lo que necesitamos en el extranjero son buenos oficiales del Servicio Exterior. Recuerdo un número de individuos que han empeñado muy bien esta tarea.

Pero hay una cantidad de información, especialmente en el ámbito de descubrir intenciones extranjeras y sus políticas, que no se va a obtener a través de investigaciones normales, aun utilizando las habilidades de los oficiales del Servicio Exterior. Por esa razón es que necesitamos las capacidades de un servicio clandestino. Por esta pequeña tajada de información, podemos concertar recursos en el campo para maximizar nuestra cobertura — y debería existir una relación entre los que recolectan los dos tipos de información. Aunque los recolectores clandestinos y los no encubiertos tienen la misma apariencia, cada uno de ellos opera con valores completamente diferentes. Las decisiones pueden sabiamente darse a nivel nacional para distribuir los recursos financieros de forma balanceada entre ambos para prevenir el fácil reclutamiento de los oficiales del Servicio Exterior al Servicio Clandestino por razones financieras.

En el mundo de habla inglesa, me parece que los británicos han tenido mucha más libertad de acción que nosotros en el campo de conducir misiones de inteligencia. En el nivel de la jefatura nacional también, el hecho de que las ramas del servicio de inteligencia exterior del Reino Unido están todos por debajo de la Oficina del Commonwealth y el Extranjero, y tienen en su sistema un subsecretario permanente que lleva los temas de inteligencia a la comunidad interesada en asuntos externos, los hacen más eficientes y tal vez más efectivos que el sistema de EE.UU. Ningún país tiene sistema nacional de inteligencia tan fragmentado como el de nosotros. En conclusión, la facilidad con la que los diplomáticos y espías se mezclan es un poco distinta a la experiencia de otros servicios nacionales del mundo. Para la mayoría de los países, menos los Estados Unidos, me imagino que si miramos la proporción o el porcentaje de la presencia del gobierno en el extranjero que esté compuesta por oficiales de inteligencia, *sensu stricto*, es una proporción mucho más pequeña que la nuestra.

Epílogo

16 |

Hay una gran línea de John LeCarre, en *The Russia House*, que puedo parafrasear, y que habla del trabajo de inteligencia. El personaje observa que, “si entusiasmo y recursos proveyeran inteligencia buena, estaríamos inundados de ella.” Nuestros medios de inteligencia técnica definitivamente han provisto beneficios y responden muy bien a nuestras necesidades. Sin embargo, si tuviéramos la paciencia y competencia para proveer una dirección a largo plazo para programas extranjeros de HUMINT — si nosotros destináramos la misma clase de planificación que aplicamos ahora en preparar un sistema nuevo de satélites,

donde tenemos algunos seis años para pensar en cómo hacerlo más productivo — podríamos estar mucho más preparados culturalmente para sobresalir en nuestra profesión.

Datos Biográficos del Autor

Jon Wiant comenzó su carrera en 1962, con servicio en posiciones de inteligencia militar, incluyendo un año en Vietnam. Su preparación consta de grados académicos de la University of Colorado y Cornell University. En esta última, fue un Socio del Programa Danforth. Ingresó en el Servicio al Extranjero del Departamento del Estado en 1975. Se enfocó en el sudeste de Asia, y ganó reputación internacional como analista del narcotráfico del “Triangulo de Oro.” Dio impulso a la creación de la primera oficina de inteligencia del Departamento que abordó las amenazas transnacionales. En 1982, asumió el cargo de asistente para actividades especiales, donde coordinó las políticas y la fiscalización del programa de acciones encubiertas bajo la bandera de la Doctrina Reagan. Continuó con el mismo enfoque como director de la coordinación de inteligencia en la oficina de inteligencia e investigaciones (INR). Posteriormente ocupó posiciones en la comunidad de inteligencia con el departamento de defensa, la CIA, el Consejo de Seguridad Nacional, y se hizo asistente del secretario de estado en INR. Sirvió en el Departamento del Estado como asistente del inspector general para el descuido de seguridad e inteligencia del 1996 al 2001. Fue el primer receptor desde el INR del premio de analista excepcional del Director de Inteligencia Central. Recibió numerosas medallas y menciones de honor por parte de la CIA, el Departamento del Estado y el Departamento de Defensa. Durante su retiro, recibió la medalla por servicio distinguido en inteligencia nacional. Enseñó por varios años en el colegio de defensa de inteligencia nacional (ahora NDIC), y ahora da conferencias sobre el tema de inteligencia en programas de educación civiles y gubernamentales. Es ahora profesor adjunto con George Washington University. Contacto: wiantjc@earthlink.net.

EL CALEIDOSCÓPIO DEL PODER EN LA ARGENTINA

Su Influencia en la Inteligencia Estratégica

Jorge Osvaldo Sillone

Lo que el equipo de información desea es que sus hallazgos demuestren ser de utilidad para la adopción de resoluciones. Cuando esos hallazgos son regularmente ignorados por el consumidor debería reconocer que vuelve la espalda a los dos instrumentos por medio de los cuales el hombre desde Aristóteles, ha ampliado el horizonte de su conocimiento: los instrumentos de la razón y el método científico.¹⁶

Resumen

Veremos desde una perspectiva histórica aquellas pautas culturales que tuvieron influencia determinante sobre el manejo de la Inteligencia Estratégica en la República Argentina en relación con los conflictos regionales y/o mundiales que en forma directa o indirecta afectaron al país. Coexistieron o tuvieron supremacía dos concepciones de identidad estratégica: una concepción nacionalista, cerrada y localista y otra de hecho internacionalista, integrada al mundo. Ambas propugnaron siempre el bien de la Patria pero con visiones disímiles y objetivos encontrados. Representa este ensayo un resumen donde pueden informarse sobre los antecedentes que dieron su impronta a la problemática actual, tanto en el país como en el sur de América del sur.

Naturaleza del Ensayo

La Inteligencia Estratégica es un subsistema de la Defensa. Satisface políticas de Estado al mediano y largo plazo. Constituye el primer círculo en contacto con las amenazas y riesgos que afectan a la sociedad. Detecta, analiza y asiste sobre las mismas al planeamiento estratégico, según las consideraciones políticas y culturales del Estado al que pertenece.

En el presente artículo se presentarán aquellos factores y actores que influyeron significativamente en la construcción de un pensamiento estratégico argentino y su influencia en la Inteligencia Estratégica a la luz de los conflic-

¹⁶ Sherman Kent, autor estadounidense, en *Inteligencia Estratégica*, escrita en 1948 (Argentina: Editorial Pleamar, 1994).

tos¹⁷ regionales y /o mundiales. Surgirá de esos escenarios y conflictos, la forma de abordarlos y acorde a la cultura imperante en cada época, los fundamentos de lo que a partir de mediados del Siglo XX conocemos como Inteligencia Estratégica.

La Argentina Pretérita: Período Colonial

Con posterioridad al descubrimiento de América, para evitar una disputa armada entre los dos reinos católicos de Portugal y España motivada por títulos y dominios, el Papa Alejandro VI acordó con ambos el 07 de Junio de 1494 la firma del Tratado de Tordesillas.¹⁸ El pensamiento estratégico americano se inició así en forma confrontativa entre dos actores extra-continenciales, España y Portugal. Se nombraron para América autoridades representativas que tenían facultades delegadas del Rey con carácter político y militar, a ejercer por una persona, con diferentes títulos según la jerarquía.

Debido a la gran distancia con las metrópolis se fue generando un pensamiento estratégico local, con epicentro en la defensa de los intereses de la región, los cuales eran diferentes a los concebidos en su centro de poder europeo. Un caso que ilustra este hecho es el sucedido con Colonia del Sacramento, fundada en cumplimiento a lo resuelto por la corona portuguesa en 1680 por don Manuel de Lobo en la margen oriental del Río de la Plata, frente a Buenos Aires. Españoles y portugueses consideraban por igual sus derechos de pertenencia a esos territorios. La plaza fue disputada por ser un enclave dominante en la región. Fue tomada la ciudad en reiteradas oportunidades por las tropas de Buenos Aires hasta que tras permanecer 81 años en poder de los portugueses, el 03 de Junio de 1777 quedó incorporada definitivamente al dominio español dependiendo directamente del virrey y no de Montevideo.¹⁹

17 Marc Howard Ross, *La cultura del conflicto: Las diferencias interculturales en la práctica de la violencia* (Argentina: Editorial Paidós, 1995), p. 317 expresa que “Los conflictos emergen en todas las sociedades, pero las distintas comunidades difieren sustancialmente entre sí por su grado de conflictividad, por los acontecimientos específicos que la provocan y por lo que la gente hace cuando aparece. Existe una amplia explicación teórica de las diferencias interculturales ante el tema del conflicto y sostiene que, si queremos explicar por qué algunas sociedades son especialmente dadas al conflicto y otras, en cambio, son más pacíficas, hay que tener en cuenta los intereses socioculturales y las disposiciones psicoculturales. Esta visión es particularmente interesante para explicar actualmente el fenómeno de la violencia en América y el por qué de sus distintas percepciones.

18 Quedó establecido que debía considerarse una línea imaginaria de 370 leguas (es una antigua unidad de longitud que expresa la distancia que una persona o un caballo pueden andar en una hora. En términos métricos es equivalente cada legua a 5Km), al oeste de las islas de Cabo Verde. Las tierras situadas al oeste pertenecerían a España y las del este a Portugal.

19 Félix Luna, *Fracturas y continuidades en la historia argentina* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2000).

Durante el siglo XVIII se incorporaron a los conflictos “mundiales” Inglaterra y Francia, quienes como Portugal y España actuaron en el continente americano para hacer frente a sus problemas coloniales, y además, se enfrentaron entre sí. Este contexto de intereses encontrados, las dificultades de control y gestión de las colonias debido a las grandes distancias y la proyección amenazante de los ingleses sobre las Malvinas desde 1765 y las costas patagónicas, buscando establecer bases operativas con la intención de dominar el Atlántico, fueron las razones geopolíticas que obligaron al monarca español, Carlos III, a generar profundas reformas en la organización político militar de las colonias. Para la historia Argentina este es el antecedente inmediato de su organización política: el Virreinato del Río de la Plata.²⁰ El virreinato quedó compuesto por las provincias de Buenos Aires, Paraguay, Tucumán, Potosí, Santa Cruz de la Sierra, Charcas y se agregaba a su jurisdicción la actual República de Bolivia.

En lo que será Argentina,²¹ Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay, esta organización perduró desde 1776 hasta 1810, fecha de la Revolución de Mayo, que inicia en el sur del Cono Sur el proceso de lucha contra España. En ese período la Inteligencia Estratégica, de concepción española y de incipiente pensamiento local, debía considerar problemas externos e internos.

Estos se materializaban a través de los riesgos que presentaban para el poder la amenaza inglesa en lucha contra el poderío español y sus potenciales aliados residentes locales; los diversos conflictos limítrofes con los portugueses quienes buscaban su expansión a expensas de territorios españoles; la amenaza del indio que combatió al comprobar el accionar violento que diezmaba su existencia y apelaba para su defensa a los conocidos malones²² para combatir; las doctrinas de la revolución francesa que rápidamente ganaron adeptos en los denominados criollos²³ que contemporáneamente tuvieron el ejemplo de la revolución de los

²⁰ Juan Beverina, *El Virreinato de las Provincias del Río de la Plata, su organización militar* (Buenos Aires: Círculo Militar, 1992), Vol. 747. “La creación del virreinato fue posible cuando Carlos III comprendió que para frenar estos intentos había que crear un centro político-militar capaz de movilizarse con eficacia ante cualquier alternativa tendiente a menoscabar la soberanía española. Para ese fin promulgó la Real Cédula del 8 de agosto de 1776, por la cual designó a Pedro Cevallos, jefe de una expedición destinada a desalojar a los lusitanos de la Banda Oriental, al mismo tiempo que se lo nombraba virrey provisional del Virreinato del Río de la Plata. Una Real Cédula del 27 de octubre de 1777 dio carácter definitivo al Virreinato del Río de la Plata, designándose virrey al Teniente General D. Juan José Vértiz “.

²¹ Ambrosio Carranza Romero, Alberto Varela Rodríguez y Eduardo Ventura, *Historia política y Constitucional Argentina 1776-1989* (Buenos Aires: Círculo Militar, 1992).

²² Nota del autor: Incursiones violentas a los poblados y caseríos. Se saqueaba, se mataba y se llevaban cautivas (mujeres) a sus tiendas.

²³ Nota del autor: Nativos nacidos de la mezcla entre españoles e indígenas o de los españoles en segunda y sucesivas generaciones. Lo singular es que forjaron una identidad cultural propia, sin tener referentes ni lazos con España.

EEUU y su independencia, demostrando en esta última conjunción de ideas y acción que era factible luchar contra el poderío político monárquico y ser un ciudadano libre de toda dominación.

Las potencias europeas en conflicto con España, aspiraban quedarse con las posesiones hispánicas en el nuevo mundo. Del análisis de las amenazas externas y regionales, la respuesta estratégica de Buenos Aires estuvo dada por las previsiones y realizaciones de fortificaciones marítimas y fluviales, fortificaciones en la costa patagónica, fortificaciones terrestres (para limitar a los lusitanos), optimización de las vías de comunicación (a similitud de lo que realizó el Imperio romano para agilizar el traslado de sus fuerzas), tanto terrestres, marítimas como fluviales, organización de las fuerzas de voluntarios y reestructuración total de las fuerzas militares.

En ese contexto la Inteligencia Estratégica británica observaba el Río de la Plata mucho antes de la primera invasión de 1806 a través de viajeros, comerciantes y agentes destacados.²⁴ El primer desafío a la Inteligencia Estratégica local se concretó con las denominadas Invasiones Inglesas²⁵ a Buenos Aires (1806-1807).²⁶ Este hecho dio origen a las primeras organizaciones locales criollas con una actitud de pertenencia y compromiso para defender los intereses americanos y no los de España. Fue con la victoria sobre los ingleses²⁷ donde surgió la confianza en el propio poder, provocando un giro en las necesidades emergentes de la Inteligencia Estratégica del Río de la Plata y sus dominios, influyendo sobre la conducción política para satisfacer las necesidades de la defensa local con criterio criollo.

La libertad de comercio vigente en el corto período de dominación inglesa, alentó las expectativas de los sectores vinculados con la exportación, acre-

24 Los detalles de esta situación previa y quienes fueron sus autores puede consultarse en abundante bibliografía especializada, entre otras: E. Martínez Codó, en "La inteligencia durante las invasiones inglesas," *Manual de Informaciones*, Abril-Junio 2006 Nro. 2, Argentina; Juan Beverina, *Las invasiones inglesas al río de la Plata: 1806-1807* (Buenos Aires: Círculo Militar, 1939), Vols. 204/205; Julio Irazusta, *Influencia económica británica en el Río de la Plata* (Buenos Aires: EUDEBA, 1963); Rodolfo H. Terragno, "Las fuentes secretas del Plan libertador de San Martín" Documentos inéditos, en revista *Todo es Historia*, Nro. 231, p. 24d.

25 José Luis Speroni, *La real dimensión de una agresión: una visión político estratégica de la intervención británica a América del Sur 1805-1807* (Buenos Aires: Círculo Militar, 1983), Vol. 715.

26 David Rock, *Argentina 1516-1987: desde la colonización española hasta Alfonsín*, Segunda Edición (Buenos Aires: Editorial Alianza, 1991). Título original: *Argentina 1516-1987—From Spanish Colonization to the Falklands War* (University of California Press, 1987), expresa en p. 112 que "sin previo aviso, a fines de junio de 1806, la ciudad fue invadida por una fuerza naval y militar británica de unos 1.600 hombres que barrió a la milicia española y se adueñó de la ciudad."

27 H.S. Ferns, *Gran Bretaña y Argentina en el Siglo XIX* (Buenos Aires: Editorial Solar, 1965).

centando la rivalidad entre Buenos Aires y Montevideo. El gobierno inglés de 46 días en Buenos Aires fue el germen cultural que generó actitudes positivas y permeables a sus intereses en la región, influyendo a partir de ese momento en todo el quehacer nacional.

Carácter de la Revolución de Mayo

El 25 de Mayo de 1810 es para la República Argentina una de sus fechas patrias. Se conmemora la expulsión del Virrey de España y su reemplazo por una Junta de Ciudadanos que asumió el gobierno. En 1810²⁸ existió en Buenos Aires un apoyo generalizado para asumir el gobierno y trabajar por la independencia de España, pero una fracción quería asumir temporalmente “a nombre de Fernando VII,” monarca español preso en Bayona (Francia) por Napoleón, y restituirle el poder cuando sea libre. Estas fuerzas antagónicas originaron un enfrentamiento histórico a través de generaciones, influyendo en el mantenimiento de la adopción de una concepción estratégica sostenida en el tiempo.²⁹

Conflictos Regionales

La Junta Revolucionaria decidió, para imponer la revolución, enviar expediciones militares al interior del país. Partieron sin inteligencia suficiente, desconociendo las consideraciones sobre el potencial a que se debían enfrentar, el pensamiento y espíritu local, las fortalezas militares³⁰ y las debilidades locales (espirituales y materiales) con las que se iban a encontrar en Paraguay, el Alto Perú (actual Bolivia), y la Banda Oriental (actual Uruguay). Los resultados definitivos fueron derrotas militares, pérdidas territoriales y surgimiento de nuevas

²⁸ Harold F. Peterson, en “La Argentina y los Estados Unidos: 1810-1914,” Capítulo II de *Origen del interés norteamericano, 1810-1816* (Buenos Aires: Editorial Hyspamerica, Diciembre 1985), afirma que en junio de 1810 el presidente Madison nombró a Joel Roberts Poinsett, un ciudadano de Carolina del Sur, como agente comercial en Buenos Aires. Sus instrucciones revelan la misión real de agente de información desplegado en América del Sur, con potestad para tomar contacto en Lima y Santiago de Chile. Debía también monitorear las relaciones de estas latitudes hispanas con Europa y con el Brasil.

²⁹ La dificultad en aunar criterios para combatir al español existía porque poderosas fuerzas económicas de residentes españoles querían que el monarca fuera restituido en el poder pero en simultáneo este pensamiento no podía hacerse público. Así, los esfuerzos estratégicos y la dirección de la inteligencia tuvieron serias dificultades para cumplir su misión, ya que no estaba clara cual era la misma. Ver Carlos Alberto Schiuma, *El Ejército argentino en la Revolución de Mayo: su función política. Las teorías del poder* (Buenos Aires: Editorial Huemul S. A., 1981).

³⁰ Para la Banda Oriental y su evolución histórica en este período se recomienda consultar la obra *Historia Militar Nacional*, Tomo I, El Ejército Artiguista. Biblioteca General Artigas Volumen Nro 26. Autor: Capitán Romeo Zina Fernández (Montevideo: Centro Militar, 1955). Consiste en un estudio de detalle sobre los antecedentes de las tropas virreinales, la Génesis del Ejército Artiguista, el desarrollo del mismo, la Instrucción y el reclutamiento, las fortificaciones de la época, el armamento y cómo Artigas realizó su actividad de líder militar. Además se puede consultar la página web: www.artigas.org.uy.

naciones.³¹ Las derrotas recibidas provocaron crisis interna y sucesivos cambios de autoridades en Buenos Aires entre 1811 y 1816, circunstancia agravada porque desde 1814 Fernando VII retomó el trono de España y decidió combatir a todos los movimientos revolucionarios americanos.³²

Buenos Aires insistía en eliminar el peligro español por el Norte, desoyendo a experimentados soldados como el General José de San Martín³³ quien expresaba lo dificultoso e improbable que era conseguir el éxito por esa dirección. Simultáneamente existían sectores porteños que buscaban acercarse a Londres,³⁴ iniciando desde este período un continuado y sostenido esfuerzo de acción positiva favoreciendo a las actividades de Inteligencia inglesa en el Río de la Plata. Los acontecimientos tuvieron una rápida evolución.

Es el General San Martín³⁵ quien apura la decisión de la independencia³⁶ y ésta se proclama el 09 de Julio de 1816. El problema español también fue resuelto por él, casi en forma independiente, con mínimo apoyo de Buenos Aires, que estaba sumergida en luchas intestinas y enfrentando la amenaza portuguesa a la Banda Oriental. Con el Ejército formado³⁷ en Mendoza, Argentina, al este de la cordillera de los Andes, realiza la campaña a Chile (1817/19) y posteriormente a Perú (1820/24) donde une sus fuerzas a Simón Bolívar para combatir en una

31 Paraguay se proclamó independiente el 15 mayo del 1811.

32 Peterson, ob.cit, sostiene que “desde el 3 julio del 1815 el Departamento del Tesoro había impartido órdenes legalizando la entrada a puertos norteamericanos de barcos con las nuevas banderas latinoamericanas.” Nota del Secretario del Tesoro A.J. Dallas al cobrador de aduanas, Nueva Orleáns, 3 julio del 1815, John Bassett Moore, “La profesada neutralidad” en Vol. I de *The Digest of International Law* (1906), p. 170-171.

33 G. Tjarks, en *Hombres de la Argentina*, hace una semblanza del libertador donde dice que “su silueta se perfila en el continente como uno de los primeros que comprendieron el panamericanismo en su integridad real, reconociendo las diferencias que distinguen a los pueblos y acordándoles el supremo derecho de la autodeterminación de sus destinos” (Buenos Aires: Eudeba, 1962), p. 76.

34 José María Rosa, *La Misión García ante Lord Strangford* (Buenos Aires: Instituto de investigaciones históricas Juan Manuel de Rosas, Argentina, 1951), estudio de la tentativa de 1815 para transformar a la Argentina en colonia inglesa. El autor sostiene que alrededor del 25 enero del 1815 llegó a Buenos Aires la noticia de la inminente llegada de una expedición española calculada en 12.000 hombres. Como consecuencia de esa noticia fue enviado a Río de Janeiro el Secretario del Consejo de Estado con pliegos para entregar a Lord Strangford, embajador inglés en dicha corte. En esos pliegos se solicitaba el dominio de Inglaterra en el Río de la Plata.

35 José Pacífico Otero, *Historia del Libertador Don José de San Martín* Vols. 688 al 695 (Buenos Aires: Círculo Militar, 1978). Abarca su vida en general y en particular su formación militar, su concepción política, su formación como líder y su pensamiento estratégico. Es una obra conmemorativa del Círculo Militar en ocho tomos. Incluyen documentos que detallan las distintas etapas de la vida del Libertador.

36 La problemática en plenitud se aborda en la obra *Independencia* Vols. 570/73 (Buenos Aires: Círculo Militar, 1966).

37 Leopoldo R Ornstein, *La campaña de los Andes, a la luz de las guerras modernas* (Buenos Aires: Talleres gráficos del Colegio Militar de la Nación, 1929).

acción coordinada a los efectivos españoles. En estas campañas del general San Martín existió, según los cánones actuales, una real Inteligencia Estratégica que asistió al Plan Continental³⁸ para llevar la idea de la libertad primero a Chile y después al Perú. Creó un subsistema de Inteligencia para satisfacer necesidades de su planeamiento.³⁹

A tal efecto, para la Campaña a Chile,⁴⁰ cabe destacar las siguientes actividades:

- Realizó reconocimientos geográficos para obtener información de detalle sobre la Cordillera de los Andes para poder determinar las capacidades de emboques y desemboques de los pasos.
- Generó lo que se denominó *Guerra de Zapa* a través de agentes en Chile que le mantenían informado sobre las capacidades e intenciones de los realistas.
- Logró instalar una incertidumbre estratégica en la conducción realista al realizar una guerra de desinformación desde su campamento en Mendoza y en el territorio chileno.

Para la *Campaña a Perú*, realizada en inferioridad numérica de 1 a 3, fue vital conocer el pensamiento de la población, que comprobó favorable a los realistas, la composición del territorio peruano, la disposición del orden de batalla realista y su apoyo logístico. La evaluación realizada le permitió concebir un Plan General buscando eludir el combate directo y aplicando estratagemas de engaño en forma permanente para estar en capacidad de alcanzar el logro de los objetivos políticos y militares.

La información obtenida y la inteligencia resultante le permitió aplicar los principios de sorpresa y de masa sumados a operaciones semi-independientes en el territorio peruano⁴¹ de traslasierra (en el este) para lograr sublevar la población y disponerla a su favor. Asimismo el subsistema de Inteligencia al asistir al planeamiento de la campaña peruana le permitió:

- Amenazar simultáneamente varios objetivos, manteniendo al enemigo en la incertidumbre sobre la verdadera dirección del Ataque Principal

³⁸ Sierra Vicente, *Historia de la Argentina, 1813-1819*, Tomo VI (Buenos Aires: Editorial Dulau, 1965).

³⁹ Alberto H. Scunio, "San Martín como oficial de Inteligencia," en *Investigaciones y ensayos*, 32 (enero-junio 1982). Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires.

⁴⁰ Leopoldo R. Ornstein, *La guerra terrestre y la acción continental de la Revolución argentina: San Martín y la Independencia de Chile* (Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia, Historia de la Nación Argentina, 1947).

⁴¹ Nota del autor: El territorio del Perú tiene tres zonas geográficas muy diferenciadas; el costero o marítimo, el cordillerano, que divide al país como una espina dorsal y el de tras la sierra, o el selvático amazónico.

(aplicó un procedimiento desconocido en las guerras de la época, las operaciones de distracción ofensivas desde el mar, coordinadas con incursiones al interior del territorio dominado por el enemigo. Con estas acciones buscaba, y logró, dispersar las fuerzas enemigas y posibilitar la invasión a territorio peruano).

- Emplear por primera vez operaciones conjuntas, con sentido moderno.
- Dar importancia al poder naval, en una época que le da como ventajas evitar el desgaste y las dificultades que se hubieran presentado a un avance terrestre.
- Vencer a un enemigo tres veces superior en número poniendo en práctica las enseñanzas de los clásicos de la historia militar.
- Mantener su apoyo logístico y dificultar el del enemigo.
- Disponer de mayor libertad de acción que el enemigo y siempre asegurar una eficaz línea de retirada.
- Conquistar el objetivo estratégico más importante de los españoles, Lima, sin disparar un solo tiro.

El Plan⁴² Continental como tal no fue hasta la fecha revelado en ningún documento. El mismo surge del estudio de las acciones realizadas por San Martín y de sus correspondencias. Concibió con precisión el desarrollo completo de las operaciones, determinó objetivos definidos para cada campaña e impuso misiones claras a cada componente de las fuerzas de los Teatros de Operaciones.

Culturalmente San Martín era un europeo,⁴³ se formó en un ejército profesional, el español, donde sirvió durante veintidós años. Combatió a Napoleón en Europa donde conoció sus innovaciones de combate, tomadas de los clásicos de la historia. Este aspecto influyó sustancialmente en la contribución estratégica para las guerras de la independencia⁴⁴ y es la explicación de la importancia dada a la Inteligencia Estratégica, vital para sus acciones político-militares. Su accionar constituye una importante contribución a la evolución del pensamiento americano aplicado al arte de la guerra.

26 | Mientras se desarrollaba en el norte de Sudamérica la epopeya libertadora hasta lograr Simón Bolívar el triunfo definitivo sobre el poderío español

42 Rodolfo Terragno, *Maitland y San Martín* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmas, 1998).

43 José Luis Busaniche, *San Martín visto por sus contemporáneos* (Buenos Aires: Editorial Emecé, 1950).

44 Estudios completos sobre la guerra de la independencia se pueden consultar en "Documentos referentes a la guerra de la Independencia y emancipación política de la República Argentina," en *Archivo General de la Nación* (Buenos Aires, 1927). También existen documentos relacionados en el Archivo general de la Nación, Sala X.

en Ayacucho (1824), desde el año 1820 las entonces Provincias Unidas (futura Argentina) iniciaban un período de guerras fratricidas que desembocó en anarquía. Se desmovilizaron las fuerzas nacionales y sólo quedaron fuerzas locales al mando de los caudillos⁴⁵ regionales. Al no existir poder central en Buenos Aires se perdió el rumbo estratégico⁴⁶ y consecuentemente no existió previsión en relación a las amenazas externas.

En este contexto de imprevisión y sin Inteligencia Estratégica que proporcionara bases de planeamiento, se desarrolló entre fines de 1825 y 1828 la guerra contra el Imperio del Brasil.⁴⁷ La misma se definió con el surgimiento de una nueva nación en el Río de la Plata, la República Oriental del Uruguay.

El peso de la Inteligencia Estratégica la tuvo Inglaterra a través de su cónsul en Río de Janeiro, Lord Ponsomby, quien manejó las negociaciones de paz para que su resultado confluyera con sus intereses. Este accionar se puede comprobar al consultar sus cartas a Londres, donde refleja el objetivo estratégico inglés⁴⁸ en el estuario del Plata, dividir y lograr la libre navegabilidad de los ríos interiores.

Contemporáneamente el delegado estadounidense John Forbes,⁴⁹ reconocido oficialmente como encargado de negocios el 26 de Agosto de 1825 (Registro oficial de la República Argentina, II, 86) expresaba que “durante los diez años que permaneció en la Argentina, ningún aspecto de la realidad llegó a turbarlo tanto como el crecimiento de la influencia británica.”⁵⁰

El período de 1828 a 1852 en la Argentina fue de luchas internas, facciones que se enfrentaban públicamente; reinaba la violencia y el odio. No existían fuerzas nacionales y se carecía de Inteligencia Estratégica. Los problemas que se

45 Donghi Tulio Halperín y otros autores, en *Historias de los caudillos argentinos* (Buenos Aires: Editorial Aguilar, 1999). Desarrollan un estudio detallado sobre las características individuales de once caudillos argentinos. Incluye esta investigación detalles cronológicos que abarcan el período 1810-1870.

46 John Murray Forbes, *Once años en Buenos Aires, 1820-1831* (Buenos Aires: Editorial Emecé, 1956).

47 Boris Fausto, *História do Brasil* (Sao Pablo: Editora da Universidades de Sao Pablo, 1996).

48 Raúl Scalabrini Ortiz, *Política británica en el Río de la Plata: páginas de la historia tenebrosa de un pasado político* (Buenos Aires: Ediciones Hechos e Ideas, 1950).

49 El cónsul norteamericano Forbes lo expresa con mas crudeza en una carta dirigida a su gobierno en junio de 1826: “Lo que yo había predicho se cumple; se trata nada menos que de la erección de un gobierno independiente y neutral en la Banda Oriental bajo la garantía de Gran Bretaña...” ampliar detalles de la correspondencia en http://letras-uruguay.espaciolatino.com/trias/estado_tapon.htm.

50 Peterson, ob cit, p. 113. Amplía citando a J. Fred Rippy, “Rivalry of the United States and Great Britain over Latin America, 1808-1830,” p. 137-149 y Edwin J. Pratt, “Anglo-American Commercial and Political Rivalry on the Plata, 1820-1830,” *The Hispanic American Historical Review*, XI (agosto del 1931), p. 302-335.

atendían sólo eran los intereses sectoriales cercanos al poder, tanto en Buenos Aires como en el interior del anarquizado país.

La autoridad en este período del país quedó en manos del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires quien a su vez representaba a las provincias para las relaciones exteriores. El Brigadier General Juan Manuel de Rosas⁵¹ ejerció así el poder dos veces.⁵² El primero, sin objeciones fue muy breve (Dic 1828 / Dic 1832) conquistando extensiones territoriales sobre el indio y extendiendo la línea de seguridad de Buenos Aires hacia el oeste y el sur.

Las controversias históricas y las críticas se presentan en relación con el segundo gobierno, desde 1835 hasta el 03 de Febrero de 1852 (Batalla de Caseros) donde fue vencido por una coalición de fuerzas que incluyeron importantes contingentes brasileños. En este largo período no podemos hablar de Inteligencia Estratégica en relación a disposiciones y esfuerzos nacionales ya que no existía un país organizado. Sin embargo deben destacarse los esfuerzos de Juan Manuel de Rosas para sostener distintos intentos y actos de fuerza provocados por coaliciones⁵³ francesa⁵⁴ e inglesa⁵⁵ sumadas a los disidentes a su gestión que, desterrados, asediaban desde Santiago de Chile y desde Montevideo. Por esta actitud, algunas corrientes históricas colocan a Rosas⁵⁶ como el paradigma de la defensa de la soberanía nacional contra el avasallamiento extranjero.

En simultáneo con la situación problemática internacional en el este, por el oeste se abría sin previsión otro conflicto de trascendencia histórica. En 1843 una expedición chilena tomó posesiones australes consideradas por el gobierno de Rosas como perteneciente a Buenos Aires. Allí se instaló una guarnición que se llamó Fuerte Bulnes, hoy Punta Arenas. El gobierno de Rosas, el 15 de diciembre de 1847, retiró la delegación argentina de Santiago de Chile. Fue este tema el origen de futuros conflictos limítrofes a fines del Siglo XIX y durante el Siglo XX.

51 Enrique M. Barba, *Cómo llegó Rosas al poder* (Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1972). "Formación de la tiranía" en Levene, *Historia de la Nación Argentina, Rosas y su época*, Vol. VIII, 2da sección, cap. 2 (Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia, 1950).

52 Nota del autor: Durante este largo período su actuación ante los conflictos, tanto internos como externos, generaron admiración y odio por igual. Para alguna corriente histórica Rosas fue el paradigma de la lucha contra el agresor extranjero y paladín del federalismo. Sus detractores le asignan el desprecio por la libertad ejerciendo un poder autoritario. Su destierro después de Caseros fue a Inglaterra.

53 Roberto O. Fraboschi, "Rosas y las relaciones exteriores con Francia e Inglaterra," en *Academia Nacional de la Historia de la Nación Argentina*, Tomo VIII, 2da parte.

54 Nestor S. Colli, *La política francesa en el Río de la Plata: Rosas y el bloqueo de 1838-1840* (Buenos Aires: Ediciones Alberdi, 1963).

55 H.S. Ferns, *Gran Bretaña y Argentina en el Siglo XIX* (Buenos Aires: Editorial Solar-Hachette, 1960).

56 Julio Irazusta, *Vida política de Juan Manuel de Rosas a través de su correspondencia* (Buenos Aires, 1993).

Rosas realizaba el esfuerzo de reunión de información tanto hacia el exterior como al interior ya que los disidentes se confabulaban con gobernadores y generaban revueltas o se aliaban al extranjero para presionar su administración y disputarle el poder.⁵⁷ La influencia cultural sobre la Inteligencia era orientar el esfuerzo tanto dentro como fuera del territorio para detectar a los que atentaban contra el poder del gobernador de Buenos Aires.

Existieron nueve coaliciones que intentaron derrocarlo.⁵⁸ La última se constituyó con las provincias argentinas de Entre Ríos y de Corrientes, del Imperio del Brasil y del Estado Oriental del Uruguay, comandados por el General Justo José de Urquiza⁵⁹ (ex aliado y amigo de Rosas), quien triunfó en Caseros (Provincia de Buenos Aires), el 03 de Febrero de 1852, representando a la Confederación Nacional.

Argentina Se Unifica

Se desarrolla en América del Sur durante 1865/69 la denominada Guerra de la Triple Alianza (Paraguay enfrentando una coalición integrada por Argentina, Brasil y Uruguay). En el conflicto se interrelacionaron intereses de Prusia que habían ayudado a potenciar al estado paraguayo con tecnología de punta para la época, y que no estaba endeudado con el gobierno inglés y por el otro lado de los Aliados influenciados por intereses británicos, presentes desde tiempo atrás en la cuenca del Río de la Plata, sumados a las fracturas políticas internas de los países y sus conexiones extranjeras.

Desde el punto de vista de la Inteligencia Estratégica las limitaciones de información⁶⁰ sobre el terreno, sobre el enemigo, sobre los actores en conflicto para establecer sus poderes y potencialidades, sumados a la precariedad de sanidad militar, la tecnología existente y demás elementos que participaron de la confrontación,⁶¹ generaron una gran cantidad de víctimas y pérdidas impor-

⁵⁷ Carlos Ibarguren, *Juan Manuel de Rosas. Su vida, su drama, su tiempo* (Buenos Aires, 1955); A. Saldías, *Papeles de Rozas* (Buenos Aires: Editorial Antártica, 1948).

⁵⁸ Harold Peterson, ob cit, Capítulo X "Torbellino de la política internacional: La intervención extranjera, 1838-1850." Detalla desde el punto de vista de los intereses estadounidenses en desarrollo de este período.

⁵⁹ José María Rosa, *El pronunciamiento de Urquiza*, A. Peña Lillo Editor (Buenos Aires, 1960).

⁶⁰ José L. Garmendia, *Recuerdos de la Guerra del Paraguay—Campaña de Corrientes y de Río Grande*, originalmente publicado en 1904, publicada de nuevo en el *Manual de Historia Militar*, Tomo II (Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra, 1980).

⁶¹ Para saber del periodismo en esta guerra y de la imagen de los enemigos para evaluar a los mismos, ver <http://nuevomundo.revues.org/document1384.html>.

tantes en ambos bandos.⁶² Para Argentina⁶³ la Guerra de la Triple Alianza constituyó el escenario donde se enterró un pasado estratégico de imprevisiones y de voluntarismo junto con el heroísmo de quienes regaron con su sangre los campos de batalla.

Se potenció la investigación científica⁶⁴ tecnológica para la capacitación del personal de cuadros con la creación de organizaciones científicas en apoyo a las necesidades de la defensa de la época. Se dio prioridad a los problemas regionales estableciéndose en la presidencia de Avellaneda atención principal sobre Chile en relación con los problemas limítrofes y al desafío que presentaba el extenso territorio patagónico, asolado por los malones indígenas⁶⁵ que usaban la frontera como santuario. Es este un período fundacional con bases sólidas para la Inteligencia Estratégica apoyada⁶⁶ y orientada en la solución de problemas estratégicos asumidos como desafíos nacionales por los sucesivos gobiernos.

La Argentina de la Generación del 80

A fines del Siglo XIX fue superada la posibilidad de un inminente conflicto armado con el país trasandino⁶⁷ pero no se llegó a establecer soluciones definitivas debido al avance hacia el sur,⁶⁸ tanto de argentinos como de chilenos. El esfuerzo nacional se dirigió en su visión estratégica a disponer de un desarrollo sostenido priorizando este conflicto también durante el nacido Siglo XX ya que afectaba sensiblemente la existencia⁶⁹ del Estado Nación.

El país buscaba su identidad. La ola inmigratoria⁷⁰ fue tan importante que corrientes de pensamiento europeo y costumbres foráneas cambiaron radical-

62 Juan Beverina, "La Guerra del Paraguay" Tomo II, *Las Operaciones* (Buenos Aires: Establecimiento Gráfico Ferrari Hnos, 1921) y en *La guerra del Paraguay: 1865-1870*, resumen histórico 2ª edición (Buenos Aires: Círculo Militar, 1973), Vols. 652-653.

63 Nota del autor: El gobierno argentino no disponía de un verdadero ejército. Las escasas tropas estaban destinadas en las provincias o en las fronteras indígenas donde los malones seguían siendo una amenaza permanente. A lo largo de los cinco años del conflicto se fue organizando un verdadero ejército nacional.

64 Marcelo Montserrat, *La ciencia, historia y sociedad en la Argentina del siglo XIX* (Buenos Aires: Centro Editor, 1993).

65 Adolfo Alsina, *La nueva línea de fronteras* (Memoria especial del Ministerio de guerra y Marina, año 1877) (Buenos Aires: Eudeba, 1977).

66 Manuel J. Olazcoaga, *Estudio topográfico de la Pampa y río Negro* (Buenos Aires: Imprenta de Ostwald y Martínez, 1880).

67 Ernesto Fitte, *Los límites con Chile* (Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 1977).

68 Nestor Tomás Auza, "Ocupación del espacio vacío 1876-1910," en G. Ferrari y E. Gallo (comp.), *La Argentina, del Ochenta al Centenario* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1980).

69 Rosendo Fraga, *Roca y Chile* (Buenos Aires: Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, 1996).

70 Tulio Halperín Donghi, *¿Para qué la inmigración? Ideología y política inmigratoria y aceleración del proceso modernizador Sudamericana* (Buenos Aires, 1987).

mente la visión del fundacional pensamiento nacional.⁷¹ Hubo que recuperar tradiciones y referentes. A tal fin se realizaron profundas reformas⁷² legales.

En ese contexto cultural se iniciaron actividades hostiles anarquistas contra autoridades constituidas. La frontera de lo interior y exterior se confundían para los problemas que afectaban a la sociedad y la Inteligencia Estratégica estaba cubriendo estos desafíos. Actos de terrorismo y violencia callejera ocurrieron en particular en Buenos Aires a principios del Siglo XX propiciados por organizaciones clandestinas y de reclamos enrolados en el anarquismo.⁷³ Ante este universo de complejidades, la Argentina adoptó el pensamiento estratégico basado en el modelo prusiano y el francés.

La policía, normalmente, estaba a cargo de militares y detectar las conexiones anarquistas unidas a las agitaciones del exterior en conjunción con problemas limítrofes con la república de Chile en la Patagonia, constituían de por sí una sola problemática para los rudimentos de una incipiente organización de inteligencia del Siglo XX. La Antártida se constituyó en otra área creciente de interés para la Inteligencia Estratégica. Sus inicios datan de 1903 y existieron siempre políticas de estado sostenidas para mantener la presencia Argentina en el continente blanco.⁷⁴

La consecuencia inmediata de esta transformación fue que se fortaleció al Ejército⁷⁵ como institución, favoreció su estratificación y generó una capacidad de autonomía dentro del propio estado y frente al poder civil. El autor francés Alain Rouquie expresa al respecto que “espíritu de cuerpo, conciencia de una misión que los coloca de entrada infinitamente por encima de sus ciudadanos,

⁷¹ Nota del autor: La ley 1420 (de educación) definió en 1884 la orientación de la enseñanza primaria como estatal, obligatoria y laica. Se buscaba consolidar la nacionalidad incipiente sobre bases firmes y homogéneas.

⁷² Nota del autor: El 05 abril del 1901 se sancionó la ley 4031 (servicio militar obligatorio), para todos los argentinos varones de veinte años.

⁷³ Atentado contra Manuel Quintana. En 1905, un anarquista catalán de 23 años le disparó al presidente argentino al paso de su carruaje por plaza San Martín, pero el arma falló. En suplemento *Enfoques de La Nación* del 07 abril del 2002.

⁷⁴ “Después del rescate de la expedición sueca de Nordesjöld, que se realizara en 1903, con la corbeta Uruguay, la Nación se abocó a una política activa y a sostener una presencia permanente en el “Continente Blanco,” como modo de reafirmar sus derechos sobre los territorios antárticos. Los relevos anuales de dotaciones argentinas de la estación naval de Orcadas, que se sucedieron a partir de 1904 y el abastecimiento de la factoría en Georgias, fueron aprovechados para ampliar el conocimiento científico de la región, mediante actividades tales como las investigaciones hidrográficas, oceanográficas y meteorológicas” <http://www.esgn.edu.ar/cee/evolucion.html> (Buenos Aires, 01 diciembre del 2004).

⁷⁵ Rosendo Fraga, *La amistad Roca-Ricchieri a través de su correspondencia* (Buenos Aires: Círculo Militar, 1996).

ya se ven aparecer los elementos de un mesianismo que es el motor del activismo militar bajo todos los climas.”⁷⁶

La primera Guerra Mundial (1914/18) encuentra a la Argentina más democrática y representativa ya que en 1912 se sancionó la obligatoriedad del voto secreto, universal y obligatorio, modificando de hecho la extracción social de quienes llegaban al poder. Se inició desde 1916 con la Presidencia de Hipólito Yrigoyen un ciclo, aún vigente, que dará origen al denominado populismo y a concepciones estratégicas con marcado sesgo sectario donde se igualaba al partido en el poder con lo nacional, por lo tanto quien estaba en la oposición, era considerado por algunos fanatizados como enemigo. Este aspecto tendrá consecuencias para la orientación que recibirá la Inteligencia Estratégica ya que las fracturas nacionales fueron inevitables⁷⁷ debido a que los problemas que se presentaban para el país tenían soluciones a través de enfoques diferentes.

Será por esta divergencia en la concepción y por la interrupción democrática⁷⁸ iniciada en 1930 que la Argentina fue neutral en las dos guerras mundiales. Esos conflictos fueron seguidos desde una Argentina dividida por ambos sectores,⁷⁹ en particular la última conflagración, con un gobierno marcadamente volcado en apoyo al Eje. Cabe destacar que con motivo de la Guerra del Chaco Boreal desarrollada entre 1932-1935 entre Bolivia y Paraguay, Argentina jugó un papel trascendental como parte de su visión estratégica de paz en la región, oficiando de mediador en el conflicto. Por su activa participación, el entonces ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina, doctor Carlos Saavedra Lamas, fue laureado en 1936 con el Premio Nóbel de la Paz. Por primera vez, un latinoamericano era distinguido con ese premio.⁸⁰ La Inteligen-

⁷⁶ Alain Rouquié, *Poder militar y sociedad política en Argentina* (Buenos Aires: Emecé, 1981).

⁷⁷ Nota del autor: La campaña realizada por el Regimiento de Caballería 10 “Húsares de Pueyrredón” en los años 1921/22 en la Patagonia por órdenes presidenciales, revela las diferentes concepciones estratégicas para evaluar las amenazas nacionales. Dicha controversia es motivo de estudio a través del tiempo y se conoce como “La Patagonia Rebelde,” inclusive se llevó a la filmografía con este título. Existen posiciones encontradas sobre este hecho histórico que se pueden encontrar en *Revista de la Escuela Superior de Guerra* 413, julio-agosto del 1974 donde se publican los trabajos de investigación realizadas en el simposio del 29 julio del 1974 sobre el particular, con distintas fuentes documentales. Ver Mario Punzi, *La tragedia patagónica: Historia de un ensayo anarquista* (Buenos Aires: Círculo Militar, 1991), Vol. 743.

⁷⁸ Roberto F. Domínguez, General de Brigada (R) “Golpes de Estado Cívico militares,” en *Revista Militar* Nro. 726, 1992.

⁷⁹ José Luis Romero, “Breve Historia de la Argentina” Capítulo XIII *La República de Masas: 1943-1955* (Buenos Aires: Editorial Abril, 1990). El prestigioso historiador argentino describe y caracteriza las identidades y los fundamentos políticos, ideológicos, y de pertenencia social causantes de la fractura argentina en este período.

⁸⁰ Saavedra Lamas, 70 años después, por Hugo Caminos en Link permanente: <http://www.lanacion.com.ar/867970>.

cia Estratégica jugó un papel clave para evaluar la evolución del conflicto y asistir al canciller.⁸¹ Argentina emergía como líder regional.

La Guerra Fría

El período 1945-1989, es pasado para muchos, presente para los que participaron de las confrontaciones de Inteligencia y siguen hoy luchando con nuevos escenarios como continuidad de ese pasado y es futuro para los que aplicarán la tecnología (ya disponible), en el combate contra los nuevos enemigos.⁸² América Latina participó de ese enfrentamiento bipolar Este-Oeste, influyendo el mismo de forma significativa en la Inteligencia Estratégica.

1945⁸³ fue para la Argentina el inicio de un poder político que marcó y dividió a la sociedad cuando asumió la Presidencia de la Nación el General Juan Domingo Perón. En su gobierno, la Inteligencia Estratégica tuvo como orientación trabajar en todos aquellos aspectos que asistieran a la consolidación de la denominada Tercera Posición, esto era no pasar a depender de la órbita de los países controlados por EEUU ni de los controlados por la URSS. En la práctica esta situación dio origen a los conocidos países No Alineados. Los detractores de su gestión manifiestan que el partido se confundió con la Nación y la política entró en todos los niveles⁸⁴ de la vida nacional confundiendo los derechos ciudadanos y los deberes cívicos con las lealtades personales al líder político.

La corriente a su favor exalta su figura como el paladín de los derechos sociales y obreros, postergados durante décadas. En el campo estratégico, Perón se destacó además de ser autor de numerosas obras de tipo político, estratégico, económico y social, por ser el pionero de una visión continentalista a la que Argentina debía adscribirse para afrontar el Siglo XXI. Esta genuina expresión

⁸¹ Alberto Coni Paz, y Gustavo Ferrari, *Política exterior Argentina 1930-1962* (Buenos Aires: Círculo Militar, 1971), Vol. 625.

⁸² Alvin Toffler, *El cambio del poder*, Novena Edición (Barcelona: Editores Plaza & Janes, 1999). Título original: *Power Shift*. Su enfoque principal es el cambio radical de las relaciones personales, sociales, organizacionales, de política exterior y en general de cambio total y la explicación del por qué sucede. Explica también lo que les ocurre a las personas cuando toda sociedad en que viven se transforma de pronto en algo nuevo e inesperado. Concluye en su obra que los peligros a enfrentar son la combinación entre el frenesí religioso, la ecoteocracia y los nuevos xenófobos. Estos temas tienen como común denominador que el control de la tecnología en el futuro será la forma más efectiva de ejercer el poder. El pensamiento del autor para ver estos escenarios debe complementarse con otras obras de su autoría: "El shock del futuro" y "La tercera ola."

⁸³ Félix Luna, *El 45* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1975). Historiador contemporáneo a los acontecimientos, expresa en su prólogo que "en 1945 la división de los argentinos fue abrupta y la incomunicación de los dos frentes de lucha tuvo características totales."

⁸⁴ Robert A. Potash, *El Ejército y la política en la Argentina 1945-1962: de Perón a Frondizi* (Buenos Aires: Sudamericana, 1983).

argentina se traducía en el Pensamiento Estratégico⁸⁵ y en la Inteligencia a través de dirigir el esfuerzo hacia una posición independiente de los centros de poder mundiales. La misma se resume en que la posición argentina no era ni capitalista ni comunista, era justicialista.⁸⁶ Con esa idea y en la evolución de la situación continental, surgió una concepción denominada anti-imperialista en oposición a los Estados Unidos que con el tiempo, sus elementos más radicalizados fueron permeables a los movimientos irradiados desde Cuba.

A las contradicciones propias de cada sociedad, esta ola de odio e ideología mimetizada con aspectos de raigambre social y cultural fue y sigue siendo un serio problema para los organismos de defensa y seguridad.⁸⁷ La realización de la Inteligencia Estratégica en este marco de conflicto sólo pudo y puede ser eficaz con un marco político que comprenda la gravedad del problema. La Escuela Nacional de Inteligencia surge así como una necesidad de capacitar a funcionarios civiles que ocuparían cargos en distintas dependencias del estado.

En un contexto confuso, el desafío de la Inteligencia empieza a trasladarse desde un campo de combate real, a un campo de combate mental. Se busca conquistar voluntades. La calidad y la predisposición espiritual constituyen la verdadera fortaleza en esta guerra sin frentes ni retaguardias donde la comunicación “del mensaje” se convierte en un arma estratégica.

La Argentina orientó en esas décadas su esfuerzo de Inteligencia Estratégica para hacer frente a los movimientos internacionales y nacionales de insurgencia⁸⁸ que utilizaron la violencia como instrumento de su expresión política. La violencia unió lo militar a lo político y se confundieron en forma tal que la Inteligencia Estratégica debió adaptarse para enfrentar agresiones desde fuera y desde dentro de su propio territorio en un planteo inédito conocido como

⁸⁵ La actual Escuela de Defensa Nacional fue creada en Acuerdo de Ministros, el 29 diciembre del 1950. El Decreto que la instituyó (Nro. 28.525) la incorporaba a la jurisdicción del Ministerio de Secretaría de Estado de Defensa Nacional y le daba el nombre de Escuela Nacional de Guerra, dado que su finalidad se orientaba a la preparación de funcionarios públicos y miembros de las Fuerzas Armadas. <http://www.mindef.gov.ar/edn.htm>.

34 | ⁸⁶ Lucio Moreno Quintana, *Elementos de política internacional* (Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra, 1955). Sintetiza los cursos sobre política internacional y relaciones internacionales argentinas dictados durante 1952 y 53 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), en la Escuela de Guerra Naval, en Abogacía de la UBA y en la Escuela Superior de Guerra del Ejército. Refleja la formación particular de los núcleos de pensamiento que tenían como referencia una visión particular, nacional, de como enfrentar las amenazas y los conflictos, de gran incidencia en el pensamiento estratégico y en el subsistema de Inteligencia.

⁸⁷ Jorge Osvaldo Sillone, “Defensa y Seguridad, una falsa oposición,” *Diario La Nación*, Sección Notas de Opinión p. 21, 05 octubre del 2001.

⁸⁸ Cnl Eusebio González Breard, *La guerrilla en Tucumán* (Buenos Aires: Círculo Militar, 1999), Vol. 774.

“guerra revolucionaria.”⁸⁹ La agresión no provenía de organizaciones armadas estatales sino de bandas clandestinas organizadas, equipadas y apoyadas que perseguían destituir a las autoridades e instaurar un proyecto político-social en América Latina.

Algunos conflictos marcaron un punto de inflexión a las prioridades enunciadas y obligaron a la Inteligencia Estratégica a volcar su esfuerzo nuevamente en temas puntuales continentales capaces de conducir a una guerra convencional: el de la República de Chile y la Argentina en 1978 por territorios en disputa y en 1995 el conflicto entre Ecuador y Perú, también por problemas territoriales.

En particular la Guerra de Malvinas⁹⁰ (1982) encarna los dos aspectos que este libro aborda, los culturales y la Inteligencia Estratégica. Para los argentinos, la posesión y los derechos nacionales sobre las islas no son negociables.⁹¹ Se aprenden y se sostienen estos argumentos desde la formación escolar que dichos territorios insulares, por historia y por derecho, corresponden al patrimonio nacional y fueron arrancados al país por los ingleses. Sólo esta pauta cultural justifica explicar la masiva presencia ciudadana en la histórica Plaza de Mayo el 02 de Abril de 1982 al conocerse la toma de las islas, vitoreando al presidente de facto que desde el balcón de la casa de gobierno arengó a la ciudadanía con un discurso encendido y triunfalista. El planeamiento para ocupar las islas fue realizado en el máximo secreto y por un reducido grupo de personas. El mismo sólo servía para la toma de las islas. No consideraba en sus supuestos la participación armada de Gran Bretaña.⁹²

Por esta razón restrictiva y por el poco tiempo que medió para realizarlo (Septiembre 81-02 Abril 82), desde el punto de vista de la Inteligencia Estratégica se realizaron actividades incompletas, escasas y fuera de oportunidad debido a una falla sustancial en el planeamiento: El cambio de objetivo Estratégico⁹³

⁸⁹ *In Memoriam* (Buenos Aires: Círculo Militar, 1998/99 y 2000), Tomos I, II y III. Consigna génesis, desarrollo y fotocopias de documentos que existen en hemerotecas donde se consiguen fuentes inéditas y editadas de cada década de la “violencia política revolucionaria” acorde a los actores del conflicto.

⁹⁰ Informe oficial del Ejército Argentino sobre el Conflicto Malvinas, Tomo I y II, 1983.

⁹¹ *Revista Militar*, Edición especial-Malvinas, Nro. 742 enero/marzo 1998.

⁹² Oscar R. Cardoso, Eduardo van der Kooy, Ricardo Kirschbaum, *Malvinas: la trama secreta* (Buenos Aires: Sudamericana Planeta, 1983).

⁹³ Album de la Campaña, Fundación soldados, Buenos Aires, 1999, expresa que “La recuperación de las islas fue planeada como una operación esencialmente simbólica, reduciendo sin bajas a la mínima guarnición británica y abriendo una instancia de negociación diplomática. La decisión británica de recuperar el archipiélago por la fuerza obligó a una improvisación en materia de planeamiento que se reveló totalmente inadecuada.” Críticas sobre la guerra en Malvinas, en *www.clarin.com* sección Política del 24 Noviembre 1999.

durante el desarrollo de las operaciones para la toma de las Islas Malvinas⁹⁴ (02 Abril 82). El problema surgió porque la ocupación plena de las islas fue decidida después de la masiva concurrencia a la Plaza de Mayo. El líder político y conductor militar (como en la Historia Antigua donde el poder era el mismo), confundió el mensaje de la ciudadanía, que estaba feliz por la recuperación de las islas (como pauta cultural), pero no aprobaba la gestión militar, aunque le hubiera devuelto las islas.

La confusión en la interpretación del mensaje de la ciudadanía y el consecuente cambio de objetivo no pudo ser absorbido por un sistema de inteligencia donde el centro de gravedad no estaba dado en los problemas insulares de las Islas Malvinas ni tenía prioridad en el Reino Unido de Gran Bretaña. El resultado definitivo provocó una crisis en el orden estratégico continental al poner en duda la viabilidad y confianza en el sistema de Defensa concebido desde el inicio de la Guerra Fría a través de la OEA y el TIAR.⁹⁵ Dicha crisis dura hasta el presente.⁹⁶

La victoria británica trajo como consecuencia el desastre político para el gobierno militar, posibilitando la llegada de la democracia en 1983 y desde allí un nuevo desafío para el Planeamiento de la Defensa y en consecuencia la de la Inteligencia Estratégica. Se inició entonces un proceso de transformación y regulación de la problemática de la Defensa Nacional dando pie a un conjunto de normas legales que rigen hasta el presente.

La Globalización

Durante toda la década del 90, la Argentina se esfuerza para integrarse a la nueva visión global del mundo y participa militarmente en la Primer Guerra del Golfo con elementos del componente naval.⁹⁷ Existe a partir de ese momento una nueva orientación para la Inteligencia Estratégica. La decidida participación en el conflicto y la cooperación internacional le valieron para que se le otorgue

94 Carlos Busser, contralmirante (R) quien fue el jefe de las fuerzas de desembarco en las islas Malvinas, el 2 de abril del 1982, sostiene en un artículo publicado en *www.lanación.com* suplemento enfoques del 07 de abril del 2002, en la sección Opinión: "la guerra de Malvinas: antecedentes de un conflicto," "que la recuperación del archipiélago no tuvo como propósito salvar el prestigio del gobierno de entonces."

95 [http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29\(1\).html](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29(1).html).

96 Ver análisis de detalle sobre el particular en Jorge Sillone y Luis Somoza, "La Inteligencia como Instrumento de Cooperación Internacional ante las Nuevas Amenazas Continentales." CHDS REDES, 2002. www.ndu.edu/chds/redes2002/Documents/Papers/apapers-tr3.htm.

97 Esta política, se instrumentó a través de la participación, primero de la Armada en la Guerra del Golfo de 1991 para la liberación de Kuwait y, posteriormente, de las tres FFAA. con su participación en misiones de Mantenimiento de la Paz.

desde EEUU la categoría de “Gran Aliado Extra-OTAN,”⁹⁸ condición que sostiene hasta el presente.⁹⁹

Los antecedentes del terrorismo global surgen con los ataques a la Argentina en esta década, en 1992 a la Embajada de Israel y en 1994 a la AMIA (mutual social de la comunidad israelita en la Argentina), iniciando una era de terror mundial junto a los ataques a las embajadas de EE UU en Kenia y Tanzania (07 Agosto 1998).

La Inteligencia Estratégica, por necesidad de los tiempos, empezó a absorber los conceptos de las denominadas Nuevas Amenazas. El contexto estratégico regional favoreció concentrar el esfuerzo sobre las mismas ante la desactivación de la masa de conflictos limítrofes con Chile y la anulación de hipótesis de conflicto con Brasil. La orientación en esta década para la Inteligencia Estratégica tuvo así una definición clara que se sostuvo aún con el cambio de gobierno de distinto signo político, a fines de 1999. El nuevo gobierno ratificó el rumbo del planeamiento estratégico continuando en sintonía con la evolución de la década anterior. El desafío para la Inteligencia Estratégica se presentó inédito aunque no desconocido.

Las posturas de cada país del continente americano ante este nuevo desafío a las sociedades quedaron registradas en un documento ante la OEA en respuesta a un cuestionario que este organismo realizó denominado “Cuestionario Sobre Enfoques de la Seguridad Hemisférica.” La respuesta argentina existe en un documento de nueve páginas elaborado por la misión permanente del país ante la OEA¹⁰⁰ y contestado el 19 de Diciembre de 2001. En el mismo se asevera “que las amenazas a la seguridad no provienen ya de amenazas militares externas y que la Seguridad Hemisférica descansa sobre la base de relaciones de cooperación, transparencia, confianza mutua y defensa de valores compartidos.”

En la Argentina, desde el año 2003, la orientación para la Inteligencia Estratégica difiere en parte de la visión de los gobiernos precedentes ya que la Ley de Defensa Nacional (N° 23.554, del año 1988), con su reglamentación realizada

⁹⁸ Es un “status” legal otorgado por los EEUU, una relación político-militar sin compromiso específico y supone la posibilidad de acceder a ciertos beneficios. Detalles de esta situación se pueden consultar en el EDITORIAL de *La Revista de la Escuela Superior de Guerra* “Tte Gr1 Luis María Campos” del EA Nro 552 enero-marzo 2004.

⁹⁹ Esta designación es una decisión unilateral de los Estados Unidos, sustentado en valores compartidos sobre los que se aspira a construir una nueva sociedad global. Además de Argentina, los otros países designados son: Australia, Nueva Zelanda, Israel, Egipto, Corea del Sur, Japón y Jordania.

¹⁰⁰ <http://www.scm.oas.org/pdfs/2002/cp09132.pdf>.

en el año 2006,¹⁰¹ y la Ley de Seguridad Interior (N° 24.059) establecen que ante una agresión de origen externo corresponde actuar con el Instrumento Militar de la Defensa Nacional ya que la visión de agresión externa sólo es concebida a través de organizaciones militares estatales, de allí que la respuesta prevista es con el Instrumento Militar. Si la amenaza y acción proviniera de un actor no estatal (todo el colectivo de las Nuevas Amenazas) la respuesta corresponde a las Fuerzas de Seguridad, preservando la seguridad interior.

Esto constituye un cambio nuevamente sustancial en la orientación del esfuerzo sostenido de la Inteligencia Estratégica y de sus elementos componentes y cooperantes.

Los fundamentos de esta nueva concepción fueron explicitados por la cartera de Defensa en forma pública,¹⁰² expresando que *“deben rechazarse las concepciones que procuran extender la utilización prioritaria del instrumento militar a funciones totalmente ajenas a la defensa, las nuevas amenazas, que son responsabilidad de otras agencias del Estado. La intervención en esas actividades supondría no sólo violar nuestro plexo permitido sino, además, poner en severa crisis la doctrina, la organización y la acción del instrumento militar, preparado para asumir responsabilidades distintas de las típicamente policiales. Si se hiciera caso omiso de estos principios, se sentarían las bases de un proceso de desprofesionalización militar que este gobierno tiene la firme voluntad de impedir, revirtiendo incluso el que por razones de estrechez presupuestaria pueda haberse producido.”*

En consecuencia a lo expresado, la Inteligencia Estratégica, en relación a riesgos y amenazas, se orienta acorde al concepto de “defensiva estratégica.”

La definición de “defensiva estratégica” como orientación global de la Defensa constituye el pilar básico de dirección de la actual política. Ella implica la derogación de las concepciones de la “hipótesis de conflicto” con los países vecinos y el establecimiento de un concepto que rompe con la agresividad y las posiciones expansionistas y se incluye en las definiciones de paz de la Organización de las Naciones Unidas.

¹⁰¹ 12 junio del 06. El Presidente de la nación argentina firma el decreto reglamentario de la ley 23.544, de Defensa Nacional, sancionada y promulgada en abril del 1988. El decreto veda la acción militar frente a las denominadas “nuevas amenazas” sostenidas en gobiernos anteriores.

¹⁰² Artículo de la Ministro de Defensa “Las nuevas amenazas y la defensa nacional,” publicado en <http://www.lanacion.com.ar/841364> y en la *Revista Soldados*, Nro. 128 de octubre 2006.

Esta visión implicó desde el año 2006 rever la organización de la Inteligencia Estratégica para estar en orden con el cumplimiento de la ley vigente.¹⁰³ Las organizaciones militares continúan en misiones de Paz bajo mandato ONU contribuyendo a la Inteligencia Estratégica a través de enlaces y conocimientos necesarios para servir a la nación. Se desarrollan programas de entrenamiento para organizaciones policiales y de seguridad a efectos de atender la problemática criminal contribuyentes ahora en forma exclusiva a la Inteligencia Estratégica en materia de “Las Nuevas Amenazas.” Las Fuerzas de Seguridad adquieren así una capacidad internacional de cooperación y enlace interagencial.

Comentarios Finales

La relación en la historia argentina con los sucesos mundiales tuvieron diversos actores tanto internos como externos que enlazados con grupos de la sociedad, ejercieron o se disputaron el poder en distintas épocas, normalmente en forma violenta (ver Anexo). Esta situación generó gran dificultad para articular una política de visión estratégica con proyección a la defensa para que tuviera, con matices propios de cada administración, una continuidad y por lo tanto que estuviera en capacidad¹⁰⁴ de crear organizaciones de Inteligencia Estratégica con posibilidades de realizar un esfuerzo sostenido en el tiempo.

En el marco de la actual incertidumbre de pensamiento estratégico continúan dos percepciones distintas en relación con las amenazas comunes: se las puede nombrar simplemente nacionalista e internacionalista. La actual extensión de las dos, que se ven en directivas nacionales, indica una forma distinta de encarar los acuerdos de cooperación interestatales y de sostener las Medidas de Confianzas Mutuas acordadas en la década pasada para hacer frente a los desafíos del Siglo XXI, obligando al sistema de Inteligencia Estratégica a un viraje brusco en su organización y capacitación y en consecuencia a su aptitud y eficacia.

Lo nuevo de este período histórico e inédito en relación a cualquier otro, es que no existe para ningún país la posibilidad “unilateral” de declararse neutral por el simple hecho que la violencia no tiene una situación fija en su origen ni en un Estado que asuma dicha responsabilidad. Asimismo la declaración “unilateral de ser neutral” es nula ya que la naturaleza del conflicto no registra precedentes jurídicos en la Historia de la Guerra. El agresor decide usar el territorio que cree

¹⁰³ Decreto del PEN 1691 del 22-11-06 “Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas” en la que se establecen criterios y lineamientos a los que deberán ajustarse las estructuras, misiones y funciones del instrumento militar terrestre argentino. Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas 24.948, Comunicados de Prensa, 7-11-06. www.mindef.com.

¹⁰⁴ Nota del autor: capacidad, entendida como estar en la mejor aptitud para el desarrollo de las misiones impuestas.

conveniente y apto para el logro de sus fines, ya sea para instalarse, usarlo de tránsito, de refugio, de reclutamiento o de entrenamiento.

Decodificar las claves del conflicto y la crisis de violencia local, regional y mundial, con sus reales conexiones constituyen en el presente el gran desafío para la Inteligencia Estratégica. Actualmente coexisten en simultáneo regiones del continente convulsionadas por la nueva guerra, los separatismos y las luchas por reivindicaciones territoriales, étnicas, religiosas y/o sociales, con otras regiones que disponen de un contexto de producción, de desarrollo y bienestar para sus habitantes.

En este marco los conceptos de soberanía y pertenencia se han radicalizado a tal punto que emergen reivindicaciones étnicas con intentos de secesión, movimientos migratorios masivos, áreas geográficas con bajos o nulos controles de los estados, flujos de población con intentos de ocupación, bolsones de pobreza y marginalidad donde la ley y el orden la imponen las organizaciones que se apoderan de los territorios no controlados realmente por el Estado y surgen por este vacío “los señores o barones locales.”

Estos fenómenos imponen de hecho a las sociedades un replanteo de sus organizaciones para hacerles frente y neutralizar y anular sus efectos sobre la misma a través de una cooperación internacional¹⁰⁵ continental, tanto militar como de policial, que facilite la adopción de resoluciones que respondan al nuevo perfil de conflictos mundiales que afectan al continente. En el caso argentino, la experiencia técnica de los sistemas de Inteligencia encuentra sus raíces, como en la mayoría de los países, en la experiencia histórica de las organizaciones de las FF AA como instituciones fundacionales de la Nación que tenían la obligación de prever las amenazas a la sociedad, cualquiera sea su naturaleza. Sobre ese molde se erigen hoy agencias federales con amplia participación de funcionarios civiles universitarios que concurren a los esfuerzos de la exigencia contemporánea para la Inteligencia Estratégica.

El acierto o error de la Inteligencia Estratégica es, entonces, una problemática tanto cultural como de la defensa ya que su accionar es el reflejo de los intereses de la sociedad según las distintivas percepciones sociales con

¹⁰⁵ Un plan para acabar con el terrorismo fue anunciado por Kofi Annan, Secretario General de la ONU, el 11 marzo del 2005 en Madrid, con motivo del primer aniversario del ataque terrorista. Definió que el perfil de la misma debe tener una estrategia amplia basada en una serie de principios que puedan ser apoyados e implementados por todo el mundo. La misma se compone de cinco elementos, que llamó “los cinco puntos:” Primero, disuadir a los grupos descontentos de elegir el terrorismo como táctica para alcanzar sus objetivos. Segundo, privar a los terroristas del acceso a los medios para ejecutar sus atentados. Tercero, hacer desistir a los Estados de prestar apoyo a terroristas. Cuarto, desarrollar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo. Quinto, defender los derechos humanos y el imperio de la ley en la lucha contra el terrorismo. En www.lanacion.com.ar/686465.

decisiones políticas que identifican a cada nación. El resultado de su gestión normalmente escapa a su contemporaneidad, pero afecta a la nación y a las generaciones futuras.

| ANEXO: PERIODIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS | | | | |
|--|--|--|---|--|
| Compromiso con los Mismos | | | | |
| Periodo | Conflicto Mundial / Continental y sus actores | Conflicto regional y su actores | Posición argentina | Referencias complementarias |
| Colonial Siglo XV, XVI y XVII | Lucha por posesiones de ultramar | España y Portugal | La del Rey de España | 1680, Revolución gloriosa en Inglaterra. |
| Siglo XVIII | Idem anterior Se les agrega Francia e Inglaterra. Se enfrentan intereses | Idem anterior. Las ideas de independencia estallan en EEUU. | El Rey Carlos III de España reorganiza el sistema de Virreinos en América | Periodo de cambio en Occidente. Revoluciones antimonárquicas. Irrupción de Napoleón. |
| Siglo XIX | Idem anterior | Independencia colonial | Independencia colonial. | Dominio de Napoleón hasta 1815. |
| Guerras contra las metrópolis 1810 – 1824 | Supremacía España / Inglaterra | Apoyo inglés a los movimientos independentistas en todo iberoamérica | Lucha contra España | De 1812–14, segunda guerra de la Independencia de los EEUU contra Inglaterra. |
| Conflictos regionales 1825 – 1828 | En América idem anterior 1836, Texas se separa de México | Guerra con el Imperio del Brasil | Reincorporar la Banda oriental a las Provincias Unidas | Consolida la presencia de Inglaterra a través de la diplomacia. |
| 1837 – 1839 | Consolidación de las nuevas naciones americanas | Guerra contra la Confederación Peruano — boliviana | Alianza entre Chile y la Confederación Argentina | En Europa se consolida el Romanticismo |

| | | | | |
|-------------|--|---|---|--|
| 1837 – 1853 | Inglaterra lucha por su predominio mundial. En 1845, EEUU anexa Texas, Alta California y Nuevo México. | En el Río de la Plata, intentos para lograr la libre navegabilidad de los ríos interiores por parte de Inglaterra y Francia | El gobierno de Rosas combate contra sublevaciones internas y amenazas externas. | El Brasil acompaña a Urquiza en la Batalla de Caseros (03 Febrero 52) para derrocar a Rosas. |
| 1853 – 1862 | Predominio monárquico en Europa | Tensiones entre las nuevas naciones americanas | Etapas de la Reorganización Nacional. | 1860–65, guerra de secesión en EEUU |
| 1865 – 1869 | Lucha de predominio político en Europa | Guerra de la Triple Alianza | Alianza con Brasil y Uruguay | 1862, intervención europea en Méjico. 1867. EEUU compra Alaska a Rusia |
| 1870 – 1890 | 1870 Guerra franco — prusiana | 1879, Guerra del Pacífico entre Chile y Perú. Argentina: Lucha final contra el indio | 1879, Argentina ocupa y consolida su posición en la Patagonia (Sur argentino) | Predominio mundial inglés a través de su imperio marítimo e industrial. |
| 1890 – 1914 | 1898, Guerra en Cuba. Avance estratégico de EEUU en el Caribe. 1903, Panamá cede control de canal a EEUU | Graves problemas limítrofes entre Argentina y Chile. Se evitó un conflicto armado | Acuerdos de paz con Chile | 1904, Guerra ruso — japonesa. 1914. Inauguración canal de Panamá |
| 1914 – 1918 | Primera Guerra Mundial | | Mantiene neutralidad | 1917. Revolución rusa |
| 1918 – 1938 | Re-alineamiento mundial. Rearme alemán Guerra civil española (1936-1939) | 1932–35. Guerra del Chaco. Enfrentamiento Bolivia — Paraguay. | Interviene diplomáticamente para restablecer la paz. | Argentina recibe refugiados españoles que huían de la guerra civil. |
| 1939 – 1945 | Segunda Guerra Mundial | | Mantiene Neutralidad. Le declara la guerra al Eje una semana antes de su rendición. | |

| | | | | |
|-------------|---|---|---|---|
| 1945 – 1989 | Guerra Fría | | 1945 / 55 Tercera posición. 1955 / 65 adhiere con limitaciones a una postura continental. 1965 / 1982 Giro hacia una visión continental cooperativa. Conflictos de Baja Intensidad. | |
| | | 1982 Guerra de Malvinas. Argentina con el apoyo de países americanos se enfrentó al Reino Unido de Gran Bretaña, integrante de la OTAN con apoyo logístico de EEUU. | Defensa de sus derechos territoriales | Crisis continental y mundial por la presencia de las potencias mundiales en el Atlántico Sur en apoyo a los beligerantes. |
| 1990 – 2000 | 1991. Guerra del Golfo. Invasión de Irak a Kuwait. Participación de EEUU con una coalición. 1994–96. Haití. EEUU participó en el restablecimiento del Presidente Aristide. | 1995. Conflicto armado entre Ecuador y Perú por razones limítrofes. Profundización del conflicto en Colombia. Amenaza a la Seguridad Hemisférica a través de nuevos actores no estatales. | En 1991 integra la coalición junto a EEUU con elementos del componente Naval. En 1995 es parte integrante de la comisión de Paz para Ecuador —Perú. Participa en las reuniones de Coordinación y Seguridad Hemisférica de la OEA, en todos sus niveles. | Durante esta década Argentina tiene una activa, exitosa y reconocida participación en numerosas Misiones de Paz a órdenes de la ONU en los conflictos de los Balcanes, en África, en Medio Oriente y en Asia. |

| | | | | |
|---|---|--|---|---|
| 11set 01 Guerra contra el terrorismo | 2001 hasta la actualidad Macedonia Afganistán Haití Irak | Expansión del conflicto Colombia a otras latitudes. La Triple frontera (Argentina, Brasil y Paraguay) | Envía efectivos a misiones de paz bajo cobertura de la ONU. Integra contin- gente de Paz en Haití. | Repudio oficial a los ataques del 11S01. Rechazó pedido de envío de tropas a Afganistán e Irak |
|---|---|--|---|---|

Datos Biográficos del Autor

Jorge Osvaldo Sillone es argentino, Magíster en Historia de la Guerra, Licenciado en Estrategia y Organización, Licenciado en Administración y Gestión de la Educación y Profesor en Historia. Desarrolló los siguientes cursos de Post-Grado presentados por Naval Postgraduate School, Monterrey, California: Program on Civil-Military Relations; International Defense Management Course; International Defense Acquisition Resources Management; Program Data Collection and Analysis Course; Seminario sobre Inteligencia en una Democracia. Egresado del Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), diplomado del curso Desarrollo de Políticas de Defensa y Administración de Recursos. Autor de numerosos artículos periodísticos y académicos en el país y en el exterior sobre la Defensa y el Campo de la Inteligencia, y el capítulo “El desafío Permanente de Capacitación en Inteligencia Militar: Una visión desde la experiencia docente” del libro *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas* del Joint Military Intelligence College. Participó como panelista experto en las reuniones anuales continentales organizadas por CHDS; desarrolladas en Washington DC (2001), Brasilia (2002) y Santiago de Chile (2003) y en otros talleres realizados en el CHDS, con ponencias publicadas en www.ndu.edu/chds/. Contacto: jorgesillone@fibertel.com.ar.

LA INTELIGENCIA CIVIL EN MÉXICO

Manuel I. Balcázar Villarreal

Resumen

El presente trabajo intenta capturar las manifestaciones y evolución de la cultura de inteligencia nacional, mediante una reexaminación de organigramas que representan a las distintas oficinas de inteligencia en México desde el inicio del estado moderno en la segunda década del siglo XX. El proceso de aculturación, entendido como *recepción y asimilación de elementos culturales de un grupo humano por parte de otro*¹⁰⁶ ha trascendido en el campo de inteligencia nacional bajo la premisa de la cultura del secreto y la clandestinidad, en la que se conoce la realidad más por los datos que se ocultan que por los que se muestran, de manera que, aunque resulte paradójico, se plantea que es posible conocer de manera más amplia el funcionamiento de los órganos de inteligencia en México por la interpretación de los diagramas de su estructura interna, que por la información oficial generada desde el seno mismo de estos órganos.

Antecedentes Contemporáneos

Con el fin de la revolución mexicana que inició en 1910 y el surgimiento de un nuevo régimen político emanado de este movimiento armado, en el que convergían los intereses de distintos caudillos que representaban las diversas regiones e intereses del país, fue necesario pensar y construir instituciones de gobierno en las que se respaldara el ejercicio del poder político a nivel central.

En este sentido, y con los antecedentes de enfrentamientos armados entre grupos locales para resolver diferencias políticas, el diseño de los esquemas de seguridad e inteligencia nacionales tuvo como premisa la aglutinación de intereses y reparto de prerrogativas mediante acciones, legales o ilegales, destinadas a proteger los intereses de un grupo político, lo cual confundió la seguridad del país con la permanencia en el poder de una camarilla, por lo que durante muchos años, la seguridad del país se interpretó como el mantenimiento del régimen político.

Derivado de esta confusión surgió un problema estructural que prevalece en la cultura y los servicios de inteligencia nacionales, pues no hay marcos defini-

¹⁰⁶ Real Academia de la Lengua Española, 23ª Edición, www.rae.es.

dos de entendimiento para una doctrina de seguridad nacional que sea respaldada por todos los actores representativos de los distintos campos del poder; en materia de inteligencia el vacío subsiste de una manera más profunda, pues a nivel nacional no existe un mandato o marco legal que registre, de seguimiento y controle al personal dedicado a estas tareas en los gobiernos estatales, otorgando un amplio marco de acción que en ocasiones puede llegar a la violación de derechos humanos, intimidación y uso distorsionado del acopio informativo que, por sus funciones, puede tener una entidad federativa como integrante de la República Mexicana.

En este contexto, en la época del México posrevolucionario las tareas de acopio y procesamiento de información tomaron un componente más civil que militar, ya que se requería consolidar un sistema político en el que se privilegiaran los acuerdos sobre las armas, por lo que se crea el Departamento confidencial; *y desde 1917, con la preocupación por integrar medios gubernamentales que garanticen la estabilidad interna del país, se han generado mecanismos de coordinación entre autoridades civiles dedicadas a esta tarea y las autoridades militares;*¹⁰⁷ pues aún cuando el país vive las últimas etapas de conflicto interno, muchas son las presiones de orden externo, como la Primera Guerra Mundial que se traducirían en riesgos para la seguridad nacional del país, que se vieron contenidos con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Mexicanos.

Es conveniente anotar que pese a la importancia de los servicios de inteligencia, dentro del texto constitucional aprobado por el Congreso Constituyente, no se establecieron los mecanismos, funciones o potestades del Presidente de la República sobre un sistema de información para la seguridad nacional que tuviera como objetivo *investigar la verdad para auxiliar al gobierno...y proporcionar discreta, fiel e inteligentemente, los datos de orientación que se le piden para, de esa manera, colaborar en el perfeccionamiento...del gobierno revolucionario y la colectividad nacional.*¹⁰⁸

Panorama de la Evolución de la Cultura Nacional de Inteligencia

46 | En este orden de ideas, en la articulación de los servicios de inteligencia del Estado Mexicano podemos considerar tres momentos centrales:

1. La fundación en 1929 de una oficina de servicios de inteligencia en la etapa posrevolucionaria, llamada departamento confidencial, con

¹⁰⁷ Fernando del Villar Moreno, *Soberanía y Seguridad nacional en México*, Versión estenográfica de la presentación en el Colegio de la Defensa nacional (México, 1991) p. 4.

¹⁰⁸ Sergio Aguayo Quezada, *La Charola una historia de los servicios de inteligencia en México* (México: Grijalbo, 2001), p. 38.

la finalidad de construir los cimientos del poder político presidencial en México;

2. Cambio de paradigma en los servicios de inteligencia, posiblemente basado en la idea que una disputa del poder político por la vía armada de parte de la propia elite gobernante no sería posible, por lo que las actividades se enfocaron a dar seguimiento a lo que el régimen en turno consideraba *sus enemigos*.
3. Crisis y consolidación de los servicios de inteligencia hacia la profesionalización.

De estos momentos, quizá el más intenso fue el tercero, ya que surge tras el modelo de represión gubernamental al margen de la ley, lo cual motivó abusos y participación de fuerzas de seguridad en actividades delictivas, siendo el caso más emblemático el asesinato de un periodista por instrucciones del director de los servicios secretos mexicanos en la década de los 80s, lo cual motivó la desaparición de la entonces Dirección Federal de Seguridad (DFS), que era el área operativa, así como de la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales, con funciones ejecutivas, teniendo como finalidad fundar un órgano de Estado dedicado a la inteligencia para la seguridad nacional del país. Esta área de investigación permite tener un enfoque integral de la información, al establecer la coordinación entre los diferentes órganos gubernamentales, tanto hacia el exterior como al interior.¹⁰⁹

Con estos antecedentes se establece una clara frontera entre el antes y el después de la Dirección Federal de Seguridad para la profesionalización de los servicios de inteligencia en México, pues si bien la DFS contaba con elementos capacitados y profesionales, los mecanismos de control y toma de decisiones eran poco profesionales, pues no sólo no se miraba a largo plazo, tampoco se tomaban en cuenta los intereses del Estado Mexicano, sólo los de grupos políticos en turno bajo criterios que respondían a la voluntad personal de los funcionarios de inteligencia. La referencia más clara de estos modelos puede verse en las estructuras burocráticas de las áreas de seguridad, en las que los responsables creaban y desaparecían áreas de acuerdo a su parecer, sin fundamentos ni respaldos técnicos, llegando a extremos como el de otorgar grados, idénticos a los de la jerarquía militar, a directores y miembros de las policías locales sin tener más mérito que haber sido nombrados en el cargo por el líder político en turno.

Desde esta perspectiva es posible observar la desmitificación de la cultura de inteligencia nacional, dejando de ser un tema prohibido para los medios de

¹⁰⁹ Fernando Del Villar, *La información en el Estado Mexicano (ámbito interno)* (México: CISEN, 1991), p. 8.

comunicación y la sociedad, para convertirse en un referente vinculado a las tareas del Estado dentro de la formulación de políticas públicas, estableciendo sanciones para los funcionarios que violen la ley en el cumplimiento de sus responsabilidades, además de un área de transparencia encargada de manejar la información pública de las áreas relativas a la seguridad nacional.

1. Hacia un nuevo paradigma de la inteligencia civil en México

Primera Etapa: seguridad nacional sin ley (1929–1942)

Después de la revolución nacional, al no existir una definición jurídica sobre los límites de las autoridades en asuntos relacionados con la seguridad nacional, *la razón de estado* comúnmente se impuso al *Estado de derecho*, especialmente en un momento en el que la estabilidad política del país dependía del *caudillo* en turno, que era la manera en que se identificaba a los jefes militares que además de las actividades castrenses participaban en la toma de decisiones para la gobernabilidad, apoyados por amplios grupos de seguidores, y normalmente de las armas.

Así, era entendible que el uso y consignas asignadas a los servicios de inteligencia en la segunda década del siglo XX tuvieran objetivos que más allá de proteger los intereses de la nación, protegían los de los grupos políticos en turno; lo cual sobrevive como una herencia, con pocas nociones sobre los objetivos nacionales permanentes, expresiones del poder nacional y doctrinas de uso de la fuerza, las cuales se han ido construyendo en un proceso de ligeros avances auspiciados por la democratización del poder política, aún cuando todavía existen pocos mecanismos de control sobre la profesionalización de los servicios de inteligencia, lo cual en ocasiones ha contribuido a desestabilizar los propios sistemas de seguridad nacional, como el caso de la delincuencia organizada y el narcotráfico, que en una parte importante son resultado de un modelo que Peter Lupsha llamaría elite organización auspiciado por las altas esferas del poder político en sus inicios y con pocos controles al final,¹¹⁰ ya que con la alternancia política y el fin del sistema de partido hegemónico, surgió una rotación y plurali-

¹¹⁰ Ver Peter A. Lupsha, "Transnational Organized Crime versus the Nation-State," (*Crímen Organizado Transnacional contra el Estado — Nación*) *Transnational Organized Crime* 1, no. 1 (1996), p. 21–48. En esta obra el Profesor Lupsha establece dos modelos para entender al crimen organizado; el primero de ellos se basa en la teoría de **elite — organización**, en donde los responsables de las elites políticas organizan las actividades delictivas generando ganancias para ellos por la corrupción y el control de actividades delictivas; el otro modelo lo cataloga como **etapa — evolución**, en el que las organizaciones delictivas pasan por tres fases: predatoria (crimen callejero, atomizado y disperso), parasitaria (bandas organizadas para delinquir) y simbiótica (las organizaciones delictivas igualan en recursos humanos, materiales y capacidad ofensiva al Estado-Nación, enfrentando a las instituciones nacionales).

dad en las elites que terminó con el monopolio legítimo e ilegítimo de la fuerza del Estado desde la federación, dando a los estados y municipios el papel de nuevos actores dentro del sistema de inteligencia y seguridad nacional, en un marcado proceso de aculturación del gobierno central hacia los locales, generando como conocimiento y operación primaria la tendencia al uso no controlado de los recursos y estructuras de inteligencia para la seguridad nacional, dándoles un sesgo partidista, personal o de grupo.

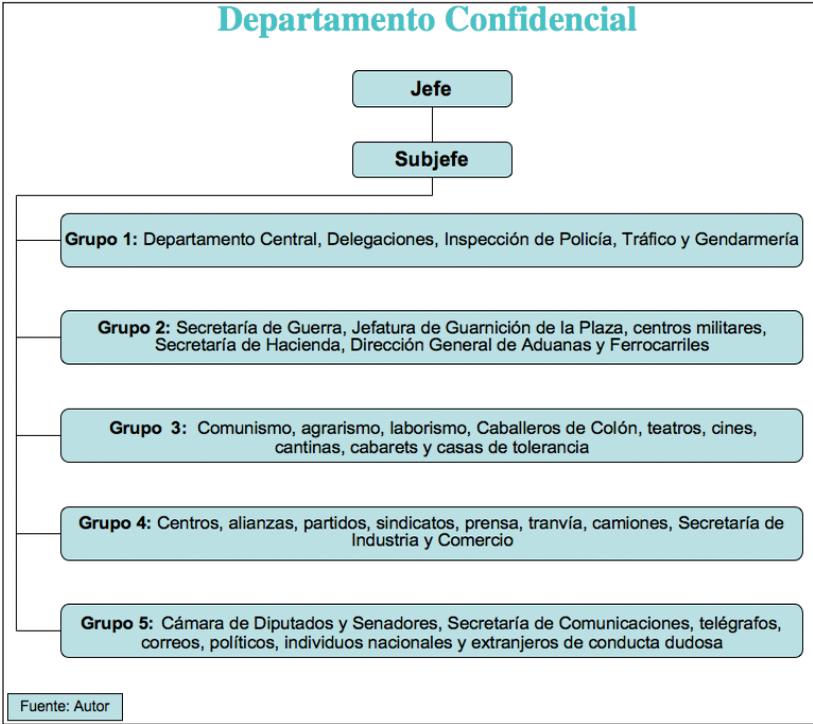
Una hipótesis para explicar esta tendencia puede encontrarse en la falta de objetividad sobre las misiones, asimetrías, presiones, riesgos y amenazas que enfrentaba verdaderamente el Estado Mexicano, ya que, si retomamos los objetivos iniciales bajo los que operó el departamento confidencial (antecedente posrevolucionario del Centro de Investigación y Seguridad Nacional) podemos observar varias inconsistencias; la primera de ellas sobre la investigación *de la verdad para auxiliar al gobierno*, en la que no se establece la verdad en relación a que o a quienes así como tampoco contempla al Estado-Nación, sino más bien al gobierno, dotado de un componente *revolucionario*, lo cual lleva a imaginar que era *la revolución mexicana* el gran referente nacional bajo el que funcionaron los servicios de inteligencia en sus inicios, en una mezcla de afectos personales e intereses sobre la tenencia de la tierra y acumulación de riqueza económica mediante una redistribución de los recursos de la producción nacional, especialmente aquellos relacionados con la producción agrícola y ganadera, por lo que la producción de inteligencia nacional en los primeros 50 años del siglo XX se basó principalmente no en la confianza de las instituciones hacia sus funcionarios; sino en la lealtad de estos al jefe político, que era a quien debían el trabajo y depositario de sus expectativas de futuro, pues se sabía que mientras mejor posición burocrática tuviera el jefe de la camarilla política, mejores prerrogativas tendrían todos los miembros del grupo, aún cuando no estuvieran calificados para ellos, lo cual es una innegable herencia revolucionaria.

Esta referencia de la lealtad política e intereses de tipo personal más que institucional puede observarse en la estructura del departamento confidencial de 1931, como se muestra en el cuadro.¹¹¹

Departamento Confidencial

Resalta la estructura estrecha y vertical en la que un *subjefe* es el responsable de las operaciones de los cinco grupos de trabajo, que son una muestra clara del desarrollo de la cultura de inteligencia nacional, y dejan ver la estruc-

¹¹¹ Sergio Aguayo Quezada, op. cit., p. 39.



tura histórica de lo que entonces los servicios de información consideraron como áreas de seguridad nacional.

Del primer grupo puede apreciarse que tiene funciones eminentemente urbanas, pues entre sus consignas están las Delegaciones políticas de la Ciudad de México, así como las oficinas centrales del gobierno local junto con las fuerzas de policía; en contraparte, no se observa en ninguno de los grupos asignaciones a los demás estados de la República Mexicana, lo cual explica la tradición centralista de los servicios de inteligencia, así como también la poca o nula regulación que existe en la materia en otras entidades federativas, ya que desde los inicios las prioridades se ubicaron en el *Departamento Central*, como un centro de poder político y toma de decisiones, desde donde se tomaban las decisiones de gobierno.

En este sentido se observa que el modelo de inteligencia mexicano está basado en el centralismo más que en el federalismo, bajo un sistema político en el que las consignas de inteligencia atendían a una lógica política más que de seguridad nacional; por lo que uno de los grandes retos de la administración pública consiste en profesionalizar los servicios de inteligencia en una lógica que

responda a los intereses del Estado Mexicano, mejorando la capacidad de análisis y el proceso de toma de decisiones, ya que aún cuando el sistema de partido hegemónico ha desaparecido, aún son fuertes las tentaciones para usar las oficinas de inteligencia como instrumentos para el apoyo de intereses de tipo político.

Posiblemente esta sea una de las razones por las que la percepción de las amenazas a los objetivos nacionales no tenga una perspectiva integral, dejando escapar inicialmente variables que pueden generar un daño a la seguridad del país, como es el caso de las pandillas delictivas juveniles conocidas como *maras*, a las cuales no se les dio seguimiento por parte de los servicios de inteligencia sino hasta el año 2003.¹¹²

El segundo grupo se enfocaba básicamente a dar seguimiento a la propia estructura gubernamental, con mayor interés en las cuestiones militares, lo cual es entendible por la herencia *revolucionaria* del gobierno mexicano, así como el origen castrense de los presidentes mexicanos hasta 1946. También llama la atención que sólo se haya considerado la Secretaría de Hacienda y la Dirección General de Aduanas como objetivos de los servicios secretos, mostrando un interés específico para saber los movimientos del tesoro de la nación, así como de las importaciones y exportaciones, lo cual tendría más coherencia si dentro de las consignas del grupo se hubiera incluido la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero al no incorporar esta dependencia, puede suponerse que las prioridades de investigación y análisis no se enfocan a las amenazas externas, sino al intercambio de favores de tipo económico y político, lo cual pareciera validarse al quedar excluida la Secretaría de Gobernación de las tareas de alguno de los cinco grupos mencionados en el cuadro, de manera tal que no se contemplaron procedimientos de control de los propios funcionarios de gobernación, motivando poco profesionalismo en las agendas de inteligencia, pues respondían a intereses específicos centralizados de grupos de poder, político y económico, muy concretos que hicieron de las funciones de seguridad nacional un dispendio grosero e incapaz de ver las amenazas para el Estado Mexicano, como el florecimiento del narcotráfico, delincuencia organizada, contrabando, tráfico de personas y pandillas delictivas juveniles, entre otros temas que afectan a toda la sociedad y que no son considerados por intereses políticos, y al no existir una comunidad de inteligencia nacional, pasan inadvertidos hasta que son una amenaza o generan daño al país.

¹¹² No existen en años previos a 2003 estadísticas sobre el número de miembros de estas pandillas en prisiones mexicanas, ni tampoco reportes sobre este tema, que fue abordado en 2005 durante de la cumbre de la OEA-CICAD (Organización de Estados Americanos-Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas) en la ciudad de Tapachula, Chiapas.

El tercer grupo se enfocaba a los movimientos sociales y grupos de presión, destacando principalmente el *comunismo* y los *Caballeros de Colón*, como tendencias sociales opuestas a la hegemonía del partido de Estado en la competencia por la Presidencia de la República, lo cual era riesgoso para la clase gobernante pues en abril de 1905 se instauró el primer Consejo de los Caballeros de Colón en México, grupo internacional fundado el 29 de marzo de 1882 en New Haven, Connecticut, por el sacerdote católico Michael McGivney, con el doble objetivo de fortalecer la unidad de los católicos mediante un sistema de seguros y, ante todo, contribuir a la defensa de los intereses de la jerarquía católica combatiendo el ateísmo y el protestantismo;¹¹³ además de tener una cercana influencia en el Partido Acción Nacional (PAN), que a la luz de los años nos permite observar que la percepción de amenaza para el Partido Revolucionario Institucional (PRI) era real, pues fue Acción Nacional el partido que ganó la Presidencia de la República en el año 2000, sin que esto representara una amenaza para la seguridad nacional, aún cuando se vincula a la administración Fox con grupos radicales del catolicismo.

En este mismo grupo podemos apreciar misiones en espacios públicos de entretenimiento como cines y teatros, pero también en lugares con acciones de tipo privado como cantinas, cabarets y casas de tolerancia, en las cuales puede suponerse se vigilaba a los asistentes con la finalidad de conocer las tendencias, actividades y negociaciones de distintos grupos sociales, además de espiar debilidades y tendencias (sexuales, de consumo de alcohol o de otra naturaleza) que pudieran llevar a una negociación de tipo político, especialmente con funcionarios de gobierno y empresarios, que en sí no significaban algún peligro nacional, pero sí podían representar un factor de inestabilidad para el gobierno en una época de presidencialismo autoritario, el cual era reforzado mediante el conocimiento y acopio de pruebas sobre las aficiones, gustos y debilidades de personajes que pudieran alterar la estabilidad nacional, y que podrían ser empleadas para doblegar voluntades de disidentes, ó restarles prestigio en la opinión pública.

El cuarto grupo era responsable de los partidos políticos, sindicatos, medios de comunicación, estaciones de autobuses y trenes; es decir, el transporte foráneo, lo cual podría interpretarse como el interés más visible de los servicios de inteligencia por acopiar información fuera de la Ciudad de México, además de la Secretaría de Industria y Comercio, como una posible actividad vinculante con los grupos 2 y 3 por las misiones de dar seguimiento a la Dirección General de Aduanas (importaciones/exportaciones) y centros de diversión (empresarios),

¹¹³ Edgar González Ruiz, *La última cruzada, de los cristeros a Fox* (México: Grijalbo, 2001), p. 39.

respectivamente. Dentro de los objetivos de este grupo se encuentra la relación entre la Secretaría de Comercio y los sindicatos que posiblemente por la vinculación con el comunismo y corrientes ideológicas de izquierda hubiera implicado una presión para la seguridad de los mexicanos; además llama la atención que el grupo 4 sea de los que tengan más vínculos, lo cual probablemente se explique por la consigna de *prensa*, ya que este era un espacio en el que algunos de los actores políticos del momento arreglaban sus diferencias haciendo públicas sus deficiencias mutuas, además de una estrecha vinculación de los periodistas que cubrían las fuentes de nota roja, es decir de homicidios, riñas y alteraciones del orden público, con las autoridades de policía, lo cual, en una época en la que había confusión metodológica y conceptual sobre la seguridad nacional, permitía a los agentes de información cobertura para sus actividades o avisar a la opinión pública sobre las *amenazas* para el país, que ocasionalmente fueron resumidas en conceptos como *delincuentes*, para clasificar la protesta social y la lucha agraria, llevando a la radicalización armada, como sucedió con los líderes de los movimientos armados desde la década de 1950 hasta la de los 70s, tanto en el ámbito rural como urbano; en los que se omitió la versión de los grupos subversivos y se magnificó el discurso oficial, aún cuando se emplearon métodos fuera de la ley contra los movimientos armados, como la tortura y desapariciones forzadas.¹¹⁴

El último de los grupos (quinto) daba seguimiento a grupos políticos, pues su responsabilidad eran las Cámaras (de diputados y senadores), las comunicaciones, los políticos e individuos, resaltando el término *extranjeros de dudosa conducta*, el cual es una muestra sobre la percepción de las amenazas, las cuales se consideraba eran de carácter interno. También se reconocía la presencia de agentes de inteligencia de otros países en el territorio nacional,¹¹⁵ aún cuando no se les daba mucha importancia o no se les conocía, pues las prioridades de los servicios de información mexicanos se encontraban eclipsados por la agenda del sistema político, la cual se renovaba cada seis años con perspectivas estruc-

¹¹⁴ Durante la administración Vicente Fox se creó la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMSOPP), para investigar los abusos del Estado Mexicano contra personas que participaron en movimientos armados en México en la 2ª mitad del siglo XX. La investigación desarrollada no entró a fondo en la operación y evaluación de los servicios de inteligencia, ya que el trabajo que se llevó a cabo fue de tipo ministerial, señalando como probables responsables al ex Presidente Luis Echeverría y al ex Director Federal de Seguridad, Miguel Nazar Haro.

¹¹⁵ Aún cuando la operación de servicios secretos de otros países en México era una práctica antigua, sólo se reconocía a extranjeros de conducta dudosa, en la que posiblemente se incluyera el seguimiento a agentes encubiertos. Véase Brooke A. Caruso, *The Mexican Spy Company: United States Covert Operations in Mexico, 1845-1848* (Jefferson, NC: McFarland and Company, 1991), y Harry T. and Marjorie L. Mahoney, *El Espionaje en México en el Siglo XX* (México: Promexa, 2000).

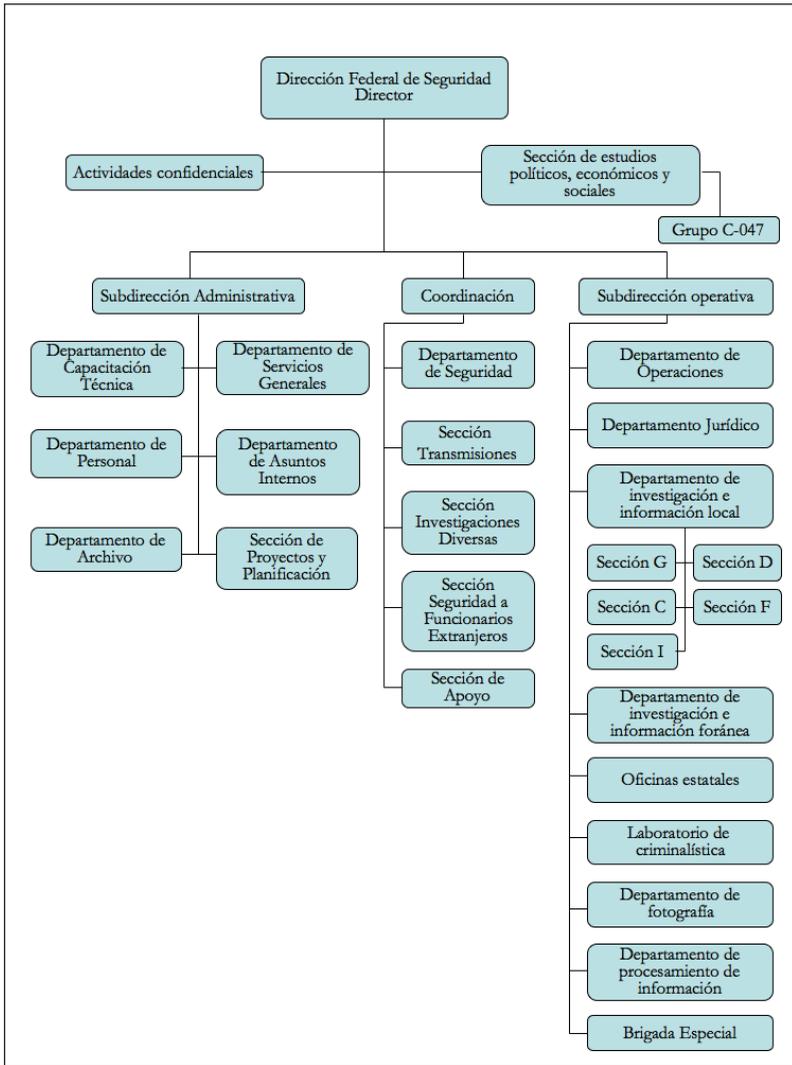
turalmente iguales (enemigos de la camarilla de poder) pero operacionalmente diferentes por el cambio de intereses de los tomadores de decisiones.

Sobre la estructura general de los cinco grupos destaca la falta de homologación en las tareas de los agentes de información, quienes no estaban agrupados por áreas específicas, como hubiera podido ser gobierno federal, comunicaciones, espacios públicos y poder legislativo, entre otros temas que resultaba más conveniente agrupar para generar áreas de especialización que dieran un mayor profesionalismo a los productos de inteligencia; es importante mencionar que esta diversificación de tareas del aparato de seguridad nacional es un reflejo fiel de la burocracia mexicana, en la que una persona lo mismo puede atender responsabilidades agrícolas, petroleras o turísticas. Aún cuando todavía faltan avances, en los aparatos gubernamentales de inteligencia esta tendencia se va modificando gradualmente a través de los años, modificando así la percepción cultural sobre seguridad nacional en el país, como puede verse en las modificaciones que tuvieron las organizaciones encargadas del tema, como vemos en el cuadro de la Dirección Federal de Seguridad.

Segunda Etapa: Combatiendo la disidencia y descubriendo el narcotráfico (1947–1985)

En los cambios más notorios entre esta estructura y la anterior, resalta la mayor especialidad en las funciones, así como una división de las tareas operativas y las administrativas, que refleja también una organización más horizontal, enfocada hacia las ciencias sociales. Resalta la desaparición del componente militar, así como de las Secretarías de Estado, partidos políticos, Poder Legislativo y centros de diversión como consignas de los grupos de seguimiento; en contraparte el esquema muestra la creación de áreas de información e investigación para la seguridad nacional, posiblemente con una amplia influencia de militares y agentes de policía que en ocasiones daban un enfoque criminalista a las tareas de acopio y evaluación de datos que les eran asignadas, todavía bajo la lógica de proteger a un grupo de poder.

Dirección Federal de Seguridad¹¹⁶



¹¹⁶ Sergio Aguayo Quezada, op. cit., p. 229.

Otro de los cambios más notables es la creación de un departamento de *investigación e información foránea* con oficinas en los estados; terminando con la visión inicial de considerar que los riesgos para la seguridad del país solo se encontraban en la Ciudad de México, ampliando la captación de información a los demás estados del país; aún cuando no se especifica si la presencia de los servicios de inteligencia civiles cubría todo el territorio nacional, se presume que el mayor despliegue territorial se dio en la región sur del país, que fue el lugar donde brotaron los movimientos armados de izquierda que mayor desafío implicaron para la seguridad nacional del país, especialmente para las fuerzas armadas, como da cuenta la declaración del Secretario de la Defensa Nacional en el período 1976-1982 con las siguientes palabras: “esta es mi definición, y por favor discúlpenme si no es la más apropiada. Entiendo por seguridad nacional el mantenimiento del equilibrio social, económico y político garantizado por las fuerzas armadas.”¹¹⁷

La apertura de oficinas dedicadas a tareas de inteligencia civil en la República Mexicana se inauguraba también una vertiente cultural al respecto, pues con ello llegaban los servicios secretos a las provincias del país, marcadas por cacicazgos (políticos y sociales) basados en la ignorancia y la violencia, que confundieron las tareas más relevantes de inteligencia con espionaje, además de utilizarlo para beneficio personal, en un sistema que generó complicidades que en el largo plazo atentaron contra los propios intereses del país, pues actualmente no existe una ley federal ni local que regule estas actividades, por lo que el uso de los servicios de inteligencia en los estados de México aún es altamente discrecional y sin ningún control presupuestario.

Esta dinámica de falta de control obedece a tiempos de autoritarismo y escaso profesionalismo en temas de inteligencia, además del poco interés del gobierno federal para regular estos servicios locales, que quizá era motivado por acuerdo de conveniencia mutua, en el que desde los estados de la República se ayudaba al gobierno federal a mantener la tranquilidad a través de todo tipo de acción sin importar que fueran violatorias de derechos humanos, como sucedió en las operaciones contra los movimientos armados de Guerrero, Nuevo León, Jalisco, Chihuahua y Sinaloa, (actualmente estas entidades federativas son las que muestran un mayor índice de ejecuciones por violencia ligada al narcotráfico) entre otras entidades; a cambio, la federación permitía la libre operación de los

¹¹⁷ Citado por O. Pellicer, “National Security in Mexico: Traditional Notions and New Preoccupations,” en C. W. Reynolds y C. Tello, *U.S.-Mexico Relations* (Stanford, California: Stanford University Press, 1983), p. 188.

grupos locales de inteligencia, lo cual en algunos casos generó estrechos vínculos de las corporaciones de seguridad con organizaciones criminales.¹¹⁸

Sin duda la regulación de los grupos de inteligencia en las provincias de México es una asignatura pendiente para mejorar la calidad de los servicios de inteligencia a nivel nacional, especialmente porque en la actual coyuntura contra la delincuencia organizada el auge del espionaje y medidas de intervención con recursos públicos sin ningún tipo de fiscalización puede terminar en resultados distintos a los esperados, como el caso de espionaje telefónico en 2003, en contra de la líder del magisterio y entonces diputada federal, Elba Esther Gordillo Morales, que publicó las conversaciones de la dirigente en un libelo titulado *¿Elba de Troya o Lady Macbeth Gordillo?*, que contenía transcripciones de llamadas privadas, presuntamente grabadas por personas y equipos del gobierno del Estado de México, aunque otras voces apuntaron hacia Oaxaca.¹¹⁹

Dentro de la reestructuración de los servicios de inteligencia en lo que fue la Dirección Federal de Seguridad, resalta un laboratorio de criminalística, cuya existencia muestra un viraje de los servicios de inteligencia hacia una tendencia científica para validación de hechos relacionados con la seguridad nacional, aunque en este caso tiene un enfoque estrictamente de policía, que fue la que por mucho tiempo funcionó como guía de operación, pues se consideraban los asuntos de inteligencia como un tema exclusivamente de uso de la fuerza, recurría a la policía para enfrentar una amenaza, y en caso de no ser posible se invocaba al ejército, con poco interés en el manejo de información para analizar presiones, riesgos y amenazas al país. Esto puede observarse en el organigrama de la Dirección Federal de Seguridad, que solamente contempla un *departamento de procesamiento de información*, dependiente de la subdirección operativa, colocándolo al mismo nivel de las áreas de fotografías, operaciones y jurídica, que eran vistas como funciones de apoyo a las actividades centrales de seguridad.

Al parecer este departamento de “procesamiento de información” solamente se dedicaba a ordenar los datos obtenidos, sin un riguroso proceso de análisis que fortaleciera las capacidades nacionales de inteligencia, como se aprecia en los resultados de la Dirección Federal de Seguridad que a pesar de haber contado un amplio margen discrecional de acción, no desarrollaron la capacidad analítica suficiente para evitar conexiones a lo largo del tiempo y el espacio de los movimientos armados en México, que fueron desde el movimiento de Rubén

¹¹⁸ Véase Sergio Aguayo Quezada, op. cit.

¹¹⁹ Véase Manuel Balcázar, “Espionaje telefónico: el caso Elba Esther,” en *El Independiente* (México D.F.), 29 de agosto de 2003, p. 7.

Jaramillo en las décadas de 1940 y 1950 en Morelos, hasta la subversión zapatista de Chiapas en 1994.¹²⁰

Una característica de esta nueva organización era también la apertura de una *sección de seguridad a funcionarios extranjeros*, a través de la cual se establecía un vínculo a nivel internacional, además de poder realizar actividades de contrainteligencia para dar seguimiento a personas que por sus actividades pudieran haber representado algún factor de inestabilidad para la seguridad nacional, especialmente en el marco de la guerra fría y la contención de movimientos insurgentes de corte izquierdista en México. Indudablemente la existencia de esta sección representaba la posibilidad de un mayor profesionalismo, especialmente en el área de capacitación de los funcionarios mexicanos, que por primera vez podían recibir entrenamiento de orígenes distintos al nacional, aunque posiblemente la capacitación tuvo un enfoque mayoritariamente operativo más que de análisis, pues los encargados de recoger aquella inmensa información deseaban obtener los datos necesarios para ir detrás del siguiente contacto, líder guerrillero, base de apoyo, colaborador, simpatizante, utilizando para ello todos los medios extra legales, tantas ocasiones denunciados como la tortura, el asesinato, la desaparición forzada.¹²¹

Aún cuando la nueva estructura aportaba elementos hacia la profesionalización de la seguridad nacional en el país, se mantuvo un alto margen de discrecionalidad en la construcción de agendas para la seguridad del país o la definición de prioridades de los servicios de inteligencia; una prueba de ello es la *sección de investigaciones diversas*, cuyas funciones no quedaban del todo definidas y mostraban demasiada ambigüedad, pues no establecían los criterios para clasificar una investigación dentro de esta sección; más bien era a criterio de los tomadores de decisiones, que, como ya se ha comentado, asignaban misiones en base a motivos de tipo personal o de interés de grupo político. A manera de regular la propia actuación de la corporación existía el *departamento de asuntos internos*, diseñado con la finalidad de evitar, investigar y sancionar las conductas incorrectas de los miembros de la inteligencia civil mexicana; sin embargo, nunca se tuvo registro de investigaciones por actitudes incorrectas de los directivos de la organización, lo cual terminó con la Dirección Federal de Seguridad y una crisis del sistema de inteligencia mexicano y un escándalo mediático, como se comentó anteriormente.

¹²⁰ Laura Castellanos, *México Armado* (México: Editorial ERA, 2007).

¹²¹ Fritz Glockner, *Memoria Roja, historia de la guerrilla en México* (México: Ediciones B, 2007), p. 14.

En este orden de ideas se puede establecer que el origen de los sistemas de inteligencia civil en México tuvo una visión de policía, el cual prevaleció hasta la década de 1980, en la que un colapso de los aparatos de seguridad mostró que la corrupción y la violencia habían sido el resultado de manejar la seguridad nacional desde una óptica criminal más que de inteligencia.

Para 1985 tiene lugar el primer intento para profesionalizar a las organizaciones civiles dedicadas a la seguridad nacional; en este proceso se fusionan la Dirección Federal de Seguridad y la Dirección General de Investigaciones Sociales y Políticas, para crear la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, en lo que Abraham Schulzky consideraría una tendencia hacia las ciencias sociales.¹²² Como resultado de esta transformación 4 años después surgió un centro de inteligencia civil que, además de incorporar el tema de seguridad nacional la agenda de gobierno, buscaba implementar políticas de inteligencia nacional basadas en el profesionalismo de funcionarios y agendas acordes a los intereses nacionales de México.

Tercera Etapa: de seguridad nacional a seguridad pública (1989-2000)

A partir de la década de 1990 se inicia una nueva etapa en la aculturación aplicable a los servicios de inteligencia civiles en México, pues con la disolución del mundo bipolar y la reforma a los órganos de inteligencia del Estado Mexicano se da la coyuntura para establecer una agenda propia de riesgos para la seguridad nacional; y paralelamente, en 1994 con el levantamiento zapatista en Chiapas resurge el tema de los movimientos armados como un asunto prioritario para la inteligencia, pues aún cuando se sabía de la existencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) como una fuerza beligerante se tenía poca información sobre sus integrantes; y tampoco se tenían muchos datos sobre otros grupos armados que saldrían a la luz pública en años siguientes como el Ejército Popular Revolucionario (EPR). Así, los servicios de inteligencia civiles tuvieron frente a sí el reto de diseñar una propia agenda de seguridad nacional, la cual dividieron en temática y estratégica, con la finalidad de dividir las tareas de inteligencia en actividades coyunturales de aquellas que significaban riesgos potenciales a futuro.

¹²² Véase Abraham Schulzky, *Guerra silenciosa, comprensión del mundo de la inteligencia*, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México, 1995; el autor expone que parte de la información de inteligencia se obtiene de fuentes abiertas (libros, revistas, periódicos, etc), también llamada por otros especialistas OSI (Open-Source Intelligence), en un contexto orientado hacia lo social sobre actividades de espionaje.

La ingeniería organizacional ubicó al Centro de Investigación y Seguridad Nacional dentro de la Secretaría de Gobernación, ya que entre las funciones de esta dependencia está la estabilidad del país, por lo que se consideró que la producción de inteligencia para la seguridad nacional debía estar adscrito a una organización enfocada a mantener la gobernabilidad y desarrollo político del país, en un contexto que ubicaba al norte, a vecino con el que existían planes de integración comercial en el corto plazo;¹²³ y al sur a varios vecinos que recién salían de conflictos internos violentos que se habían resuelto mediante proceso de paz.

En las facultades originales se estableció que el CISEN debía “establecer un sistema de investigación e información para la seguridad del país; procesar la información recabada, determinar sus tendencias, valor, significado e interpretación específica; realizar estudios de carácter político, económico y social; así como levantar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés para la Nación.”¹²⁴ Así, por primera vez en la estructura gubernamental se hablaba de una organización dedicada a la investigación, que desde la óptica sistémica debía velar por la seguridad del país y los intereses nacionales, basados en información política, económica y social; además de incorporar la parte de encuestas de opinión, con la finalidad de trazar una correspondencia entre el interés colectivo de los mexicanos y la agenda de gobierno.

Con esto se avanzaba en la aculturación respecto a los servicios de inteligencia, al dejar atrás la visión de policía para ir hacia un espectro más amplio en el que se redefinían las amenazas y se consolidaba una red de información con la finalidad de potenciar las actividades analíticas y ampliar las fuentes que tradicionalmente aportaban elementos para dimensionar las amenazas del Estado mexicano, además de contemplar un área de capacitación para los funcionarios de los servicios de inteligencia civiles, que nueve años más tarde a la fundación del CISEN fue abierta al público en general de manera coordinada con una institución académica,¹²⁵ lo cual mostraba un proceso de madurez institucional y el inicio de la etapa de aculturación que sigue como asignatura pendiente. Así, la estructura original del CISEN difería mucho de las anteriores,

¹²³ Cinco años después de la creación del CISEN (1989) entraría en vigor el TLCAN (Tratado de Libre Comercio con América del Norte, que incluía a Estados Unidos y Canadá).

¹²⁴ Fernando del Villar Moreno, *op. cit.*, p. 7.

¹²⁵ A partir de 1998 y hasta el año 2000 se llevó a cabo en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) un diplomado en seguridad nacional, el cual era coordinado por funcionarios del propio CISEN, con el mismo claustro profesoral que capacitaba al personal del Centro; con el cambio de administración terminó esta inédita relación en el campo de la inteligencia civil mexicana.

pues en su diseño sólo se contemplaban cinco direcciones y una secretaría general con las siguientes funciones:¹²⁶

Centro de Investigación y Seguridad Nacional

| Área ó dirección | Función |
|--------------------|--|
| Secretaría General | Planeación, difusión, diseño de proyectos y contraloría. |
| Investigación | Establecer y actualizar los criterios de seguimiento, recopilar la información, depurarla y clasificarla. |
| Análisis | Procesar la información de acuerdo a un catálogo temático que atiende a problemáticas de relevancia. Llevar a cabo estudios especiales según lo exigen las coyunturas. |
| Protección | Realizar investigaciones de inteligencia relacionadas con asuntos nacionales e internacionales. |
| Servicios Técnicos | Órgano de apoyo en materia de comunicaciones y electrónica |
| Administración | Realizar actividades relativas al manejo presupuestal y de recursos humanos. |

La nueva organización otorgaba a la secretaría general funciones ejecutivas, así como la apertura hacia el exterior, además de funciones de supervisión interna para el uso correcto del aparato de inteligencia nacional; esta área junto con la dirección general tenía la responsabilidad del diseño de la agenda y la vinculación a otras dependencias de la administración pública federal, con lo que el tema de seguridad nacional dejó de ser un tema exclusivo de las fuerzas armadas o las policías.

La dirección de investigación incorporó a sus actividades la organización de los servicios de inteligencia en todo el país, pues de esta área dependían las 32 delegaciones estatales; y desde ahí se asignaban las misiones de investigación de acuerdo a las agendas establecidas desde la secretaría y dirección general del CISEN; otra de las facultades de esta área consiste en la recopilación de información de fuentes abiertas en los estados del país para dar seguimiento a temas coyunturales que pudieran constituirse en un riesgo para la seguridad del país. En este proceso se lleva una clasificación de la información que consiste también en la depuración de datos con la finalidad de aportar insumos confiables al área del proceso y la valoración analítica.

¹²⁶ Fernando del Villar moreno, op. cit., p. 7.

Al área de análisis le corresponde el procesamiento informativo en función de las consignas y agendas establecidas la producción de inteligencia para la seguridad nacional, y depende esencialmente de la información recabada, por otras áreas. Por sus actividades podría afirmarse que esta dirección tiene la responsabilidad del diseño de información estratégica para la toma de decisiones, con la premisa de resaltar los elementos más relevantes de los fenómenos que real o potencialmente pueden incidir en la seguridad del país, además de realizar evaluaciones de daños, escenarios e hipótesis de conflicto que podrían desarrollarse en función de acciones específicas de gobierno. Es indudable el avance que ha tenido esta dirección de análisis en la profesionalización y capacitación de sus integrantes, especialmente porque hay la política de entrenar al personal para una mejor calificación de sus capacidades, así como de promover el servicio civil de carrera, lo cual es un fuerte estímulo para la preparación constante, pues “la seguridad nacional requiere de instituciones altamente eficientes en materia de diagnóstico, capaces de prever y recomendar la respuesta adecuada por parte del Gobierno de la República ante cada uno de los problemas...para la buena marcha de los esfuerzos colectivos ó el mejor cumplimiento de los programas de gobierno.”¹²⁷ Sin embargo, dada la cambiante realidad de la dinámica nacional, así como la continuidad de una cultura burocrática altamente vertical en México, ha motivado que la capacidad de análisis sea la menos desarrollada.

Es posible suponer que las coyunturas políticas han prevalecido sobre temas estratégicos, que aún no tienen una respuesta institucionalizada e integral del Estado Mexicano, pues por una parte se decide combatir a estas amenazas, y por la otra los encargados de combatirlas, en ocasiones, se vuelven partícipes de estos fenómenos; el caso más emblemático es el de la organización delictiva conocida como zetas. La banda está integrada por ex militares y ha dado diversas muestras de su destreza en operaciones de asalto y de su poder de fuego. Sin embargo, y pesar de la leyenda, los integrantes de “Los Zetas” nunca formaron parte de los cuerpos de élite del Ejército, tampoco fueron entrenados en el extranjero y no todos son desertores, ya que algunos solicitaron su baja conforme a los procedimientos administrativos. De acuerdo con un funcionario de la PGR (Procuraduría General de la República), de una lista de 31 sicarios que fue difundida en junio del 2003, 5 fueron tenientes y subtenientes, 3 sargentos y 3 cabos. El resto sólo fueron soldados rasos. Se trata de ex militares de bajo rango que pertenecieron a diversas agrupaciones, como el Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFEs), aunque no del GAFE de élite y entrenado fuera del país, ya que estaban

¹²⁷ Fernando Del Villar, op. cit., p. 10-11.

adscritos a las zonas militares en provincia.¹²⁸ Además de la falta de esfuerzos en los tres niveles de gobierno hacia una sola dirección, dejando la responsabilidad al gobierno federal sin asumir las obligaciones en las administraciones estatales y municipales.

2. La inteligencia civil en México: probando las capacidades con nuevos retos

En síntesis, podría afirmarse que las capacidades de análisis dentro de los servicios de inteligencia civil son las que muestran menores avances, pues aún cuando es una de las áreas que ha dado mayor capacitación a su personal, tiene frente a sí el enorme reto de analizar un vertiginoso flujo de información en un ambiente de *tercera ola*, que el futurólogo Alvin Toffler describe como “un acontecimiento tan profundo como aquella primera ola de cambio desencadenada hace diez mil años por la invención de la agricultura, o la sísmica segunda ola de cambio disparada por la revolución industrial,”¹²⁹ matizado por la era global hacia el exterior; mientras que al interior de México tiene un escenario nunca antes visto, como es el resquebrajamiento de paradigmas tradicionales de un sistema político sustentado en un partido hegemónico; y que tiene ahora una diversidad de actores, corrientes, doctrinas y opiniones que resulta difícil analizar, especialmente porque el ambiente en el que tradicionalmente se ha desarrollado la inteligencia civil mexicana ha sido altamente cerrado, lo cual dificulta la profesionalización en un contexto global.

En este escenario, resulta evidente el sub análisis informativo de la inteligencia civil, lo cual se muestra en coyunturas políticas y sociales nacionales, que desde 1994 han impactado en el contexto nacional, iniciando con el levantamiento armado del EZLN, seguido de asesinatos políticos de la elite del entonces partido gobernante en ese mismo año, además de la masacre de 45 indígenas en el sureño estado de Chiapas, que terminaron con la caída del ministro de gobernación y el gobernador de ese estado; otra de las fallas, en el 2001, fue la información para la construcción de un aeropuerto internacional que terminó en un enfrentamiento social, además de la fuga de Joaquín Guzmán Loera, uno de los principales narcotraficantes mexicanos en ese mismo año. Otra de las fallas fueron las grabaciones del gobierno cubano al entonces presidente Mexicano, Vicente Fox; así como el asesinato de dos policías federales a manos de colonos de la Ciudad de México mientras investigaban temas de narcotráfico.

¹²⁸ Abel Barajas, “Muestran los zetas poderío,” periódico *Reforma*, 12 septiembre del 2004, México, D.F.

¹²⁹ Alvin Toffler, *La tercera ola* (Barcelona: Plaza y Janés, 1998), p. 19.

Los casos más recientes de este déficit de los servicios de inteligencia en México se reflejan en el sureño estado de Oaxaca, en donde un problema entre maestros sindicalizados y el gobernador de ese estado terminó en un problema de nivel nacional que tomó más de 6 meses sin resolverse en un escenario de alta desobediencia civil que estuvo a punto de terminar en una represión de parte de las fuerzas armadas, y fue hasta el cambio de Presidente de la República que se pudo resolver el conflicto.¹³⁰

Por su parte, la dirección de protección originalmente fue concebida como el área operativa y de contrainteligencia, con la finalidad de lograr resultados en el corto plazo, evitar fugas de información y mantener el control total sobre el aparato civil de información de Estado Mexicano; sin embargo, sólo 10 años duró esta dirección adscrita al CISEN, pues decisiones de carácter político ordenaron en 1999 que toda esta área se integrara a la Policía Federal Preventiva (PFP), y junto con la tercera brigada de la policía militar, integraron una policía nacional con mayores capacidades de inteligencia y operatividad, cuya función sería integrar una fuerza intermedia de reacción con capacidad de despliegue nacional para enfrentar a uno de los riesgos que se consideran desde ese entonces más graves para el país, la seguridad pública de los mexicanos, en la que existe un amplio consenso al respecto puesto que gobernadores de todos los políticos representados a nivel nacional han coincidido en señalar la seguridad pública como una de las prioridades del país, así como la necesidad de respaldar las acciones federales, que muestra la credibilidad en las instituciones federales de seguridad y suman voluntades, pero que no aportan las capacidades de las instituciones estatales o municipales por no tener todavía características de democratización, pues en algunos casos todavía responden a los intereses personales de los mandos políticos.

Este movimiento al parecer fue sintomático, pues con el tiempo los funcionarios entrenados en las áreas de inteligencia para la seguridad nacional pasarían de *espías a policías*, al formar parte de los mandos operativos de las fuerzas federales de apoyo; de manera que actualmente todos los altos funcionarios civiles de seguridad pública en el país se han desempeñado como servidores públicos en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional; basta mencionar que Eduardo Medina Mora, se desempeñó cinco años como director general del CISEN, para posteriormente encabezar la Secretaría de Seguridad Pública Federal y actualmente la Procuraduría General de la República; también resalta el caso del actual responsable del Cuerpo Federal de Policía, Ardelio Vargas Fosado, quien fungió como director de investigación del CISEN, previo a una larga trayectoria en el

¹³⁰ Véase *Balance de 100 días de gobierno*, Presidencia de la República, México, 2007.

Centro, antes de convertirse en comisionado de la Policía Federal Preventiva; en este mismo sentido el actual Secretario de Seguridad Pública Federal, Genaro García Luna trabajó durante varios años en los servicios de la inteligencia civil mexicanos, y era funcionario de la dirección de protección del CISEN cuando esta área operativa pasó a formar parte de la Policía Federal Preventiva, área en la que él se desempeñó hasta antes de ser director general de la Agencia Federal de Investigaciones.

Sin duda los movimientos de los aparatos de seguridad nacional a los de seguridad pública son un cambio en la percepción cultural del campo político y sociocultural sobre riesgos y amenazas para el país, lo cual redimensiona los dispositivos tradicionales de acopio informativo y presenta un desafío para los servicios de inteligencia civil en el país, que en un primer momento podrían verse debilitados por la salida de estos funcionarios hacia actividades más operativas, pero que podrían encontrar una ventana de oportunidad en la posibilidad de formar una comunidad de inteligencia nacional, aún cuando sea vinculada a las actividades de policía, con la finalidad de desarrollar profesionales de la inteligencia que será el reto frente a las nuevas amenazas no convencionales para la seguridad del país; y que momentáneamente se encuentran visualizadas en una crisis de inseguridad pública que muestra poca eficacia de las corporaciones de policía y un incipiente grupo de profesionales de la inteligencia que serán el insumo básico en los próximos años para evitar el surgimiento de otras crisis que afecten la estabilidad del país.

Para los medios de comunicación el tema de la seguridad nacional ha sido crucial, especialmente el papel del CISEN, que fue cuestionado frente a los ataques a ductos de Petróleos Mexicanos (PEMEX), que fueron reivindicados por el Ejército Popular Revolucionario (EPR), durante el primer año de la administración 2006–2012;¹³¹ frente a los atentados se criticó desde la capacidad del titular del Centro hasta *el desmantelamiento de funcionarios*; también se habló de la necesidad de dotar de más presupuesto a este organismo para garantizar su funcionalidad, en lo que podría interpretarse como un tácito reconocimiento a la necesidad

¹³¹ Reivindica EPR las explosiones, periódico *Reforma*, 12 septiembre del 2007 (Staff), México D.F., de acuerdo a esta nota el autodenominado Ejército Popular Revolucionario (EPR) se adjudicó ayer las explosiones registradas la madrugada del lunes en seis gasoductos de Veracruz y Tlaxcala.

de contar con un órgano de Estado como el CISEN para enfrentar las amenazas nacionales con sistemas y funcionarios profesionales de inteligencia.¹³²

Otro de los síntomas positivos en la aculturación de la inteligencia para la seguridad nacional se aprecia en la existencia de cursos especializados e incremento en espacios editoriales dedicados a temas de seguridad nacional, abordando temas de fuerzas armadas, seguridad nacional, inteligencia y seguridad pública; lamentablemente esta tendencia no ha llegado aún a todas las entidades federativas del país.

Sin duda, uno de los retos será articular la reforma de los servicios de inteligencia hacia un sistema integral articulado entre federación, estados y municipios para detectar, enfrentar y desactivar riesgos y amenazas a la seguridad del país que pudieran afectar los intereses nacionales; para ello se ha dado un primer paso, que es contar con un ley de seguridad nacional, que aún cuando tiene algunas carencias, regula y establece actividades de inteligencia que pueden servir de base para construir organizaciones que respondan al interés del Estado Mexicano, más allá de circunstancias políticas.

En este enfoque hacia la reingeniería de los servicios de inteligencia se destacan los esfuerzos realizados desde 1998 por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional de manera conjunta con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) para impartir de manera abierta el diplomado en Seguridad Nacional: Escenarios Estratégicos de fin de Siglo, que sentó un precedente en materia de capacitación en temas de seguridad nacional e inteligencia, dando pie a otros programas académicos que actualmente se imparten en universidades públicas y privadas del país.¹³³

132 Durante su comparecencia ante el pleno de la Cámara de Diputados, el ex Secretario de Gobernación (2006-2007), Francisco Ramírez Acuña señaló que “recibimos un Cisen en condiciones que, con el transcurso del tiempo, había venido deteriorándose su estructura, y en condiciones no claras para el proceso de este tipo de atentados,” citado en Daniel Pensamiento, “Culpa Segob al foxismo,” periódico Reforma, 26 septiembre del 2007, México, D.F. Ver también Andrea Becerril, “Fox desmanteló el Cisen; Calderón, obligado a reconstruirlo,” Labastida, periódico *La Jornada*, 20 julio del 2007, México, D.F. De acuerdo a esta nota el ex Secretario de Gobernación, penúltimo de los gobiernos priístas, señaló que “el ex presidente Vicente Fox desmanteló el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), ya que despidió a la mayor parte de su personal, y ahora las consecuencias para el nuevo gobierno panista es no contar con un órgano de inteligencia eficaz, que le permita cumplir con sus responsabilidades en la materia.”

133 Actualmente existen diplomados especializados en seguridad nacional e inteligencia en la Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Autónoma de Nuevo León, entre otras; ver www.facdyc.uanl.mx/diplomados/diplomado_seguridad_nacional.html; y <http://www.diplomados.uia.mx/site/canalisispol-010.php>.

Conclusiones

La evolución de la cultura de inteligencia nacional muestra un proceso de consolidación en el que se han fortalecido los referentes institucionales y acotado las facultades discrecionales, lo cual refleja un mayor profesionalismo en las actividades y tareas de inteligencia, que han ido construyendo nuevos paradigmas con las siguientes características:

1. Una comunidad de inteligencia incipiente, así como el diálogo interactivo entre académicos y servidores públicos, tanto en el contexto nacional como internacional.

2. Disociación de las funciones analíticas de las operativas, que permite un trabajo más sólido en ambas áreas, elevando la calidad de los productos y el trabajo de inteligencia de manera general, al tener un contexto más objetivo tanto para analistas como personal operativo, quedando pendiente establecer una conexión más dinámica entre ambas áreas, para que esta división no signifique exclusión.

3. Presencia en medios de los temas, presupuestos, actividades y actores dentro del contexto de seguridad nacional, que durante mucho tiempo se mantuvieron como temas reservados para los tomadores de decisiones, sin embargo, poco a poco se ha logrado que el tema esté accesible también a través de los medios de comunicación.

4. La existencia de firmas privadas y universidades dedicadas a la capacitación en tareas de inteligencia significa también un paso hacia la evolución cultural, pues el tema se comienza a manejar de una manera más abierta, con la posibilidad de asimilarlo a otro tipo de actividades que se realizan dentro del contexto nacional.

Bajo esta perspectiva, y de manera conjunta con la observación y el análisis de los organigramas de los aparatos de inteligencia, es posible tener una lectura y diagnóstico de las actividades de los servicios secretos, especialmente porque la información oficial generada muchas veces resulta inaccesible por su propia naturaleza, reservada ó clasificada; además del desarrollo de actividades de las cuales no existe constancia documental, por lo que los diagramas de organización pueden resultar bastante útiles, junto con técnicas de inteligencia de fuentes abiertas para conocer las agendas y actividades de los servicios secretos; y aún cuando exista la disponibilidad de los archivos en un plazo razonable, como es normal en una democracia, este enfoque serviría para contrastar, cuestionar y validar los propios productos de las organizaciones de inteligencia.

Datos Biográficos del Autor

Manuel I. Balcázar Villarreal es especialista en temas de inteligencia y seguridad nacional. Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad Iberoamericana (UIA), egresado de la Maestría en Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); cursó también el Diplomado en Seguridad Nacional en el (INAP) y el Segundo Seminario Internacional de Capacitación en Prevención Comunitaria del delito para Profesionales Jóvenes de América Latina en la Universidad de Chile; así mismo es graduado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS), Washington, DC. Participó también en el Curso de Políticas de Defensa para Civiles, organizado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la Universidad Torcuato di Tella (UTDT). Ha participado como conferencista internacional en Brasil, Guatemala y España (Sevilla). En el campo profesional se ha desempeñado en los tres niveles de gobierno en México, en donde ha colaborado en la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Seguridad Pública de Chiapas, la Secretaría de Seguridad Municipal, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; el Registro Federal de Electores y la Secretaría de Desarrollo Social de Chiapas (Instituto de la Mujer), además de colaborar como docente en el Diplomado de Seguridad Nacional de la Universidad Iberoamericana. En el área editorial es autor del libro *La influencia de las maras en México: un problema de inteligencia gubernamental* (México; Instituto Nacional de Administración pública, 2007), y coautor del libro *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*, y autor de artículos para revistas electrónicas especializadas en inteligencia. Así mismo ha concedido entrevistas para los periódicos *Cuarto Poder* (Chiapas), *El independiente* (D.F.), *Mural* (Guadalajara) y la revista *Proceso*. Contacto: ibavil@hotmail.com.

EL ROL DE LA INTELIGENCIA EN LA GUATEMALA MULTICULTURAL

*Grisel M. Capó S.
Werner F. Ovalle R.*

Resumen

Existen dificultades tan bien como oportunidades para cultivar una Inteligencia nacional, y una cultura de prevención respecto a los problemas estratégicos. En sus inicios, la Inteligencia fue eje conductor de una política de Estado que utilizó el escenario del enfrentamiento armado interno para controlar a la población, a la sociedad, al Estado y al Ejército. En 1996, los Acuerdos de Paz crearon toda una nueva situación y es con el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Papel del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC), donde se establecen nuevos órganos de Inteligencia. Hoy, se está en el proceso de reformulación e implementación el Sistema de Inteligencia. En marzo del 2008 se aprobó en el Congreso de la República, la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (Decreto 18 – 2008) dentro de la cual está inserto el Sistema Nacional de Inteligencia. Ahora existe la base para discutir y consolidar una interpretación más amplia del rol de Inteligencia en esta sociedad diversa.

Introducción

Debido a la naturaleza del problema que existe en Guatemala respecto al dominio de la función de Inteligencia a nivel nacional, este no puede ser un ensayo que aborde el tema de la Inteligencia solamente desde *el punto de vista* conceptual o jurídico, o de una sola perspectiva. Hay que tomar en cuenta explícitamente el ambiente social y cultural del país.

El desafío para los autores ha sido comprender ¿Cuál puede ser el rol de la Inteligencia en Guatemala, país caracterizado por su carácter “*pluriétnico, multicultural y plurilingüe*”? En este sentido, existen dificultades y oportunidades para cultivar una Inteligencia nacional, y de mayor importancia, una cultura de prevención respecto a los problemas estratégicos que enfrenta la nación. Dificultades, por lo complejo de la sociedad guatemalteca desde varios factores: social, económico, político. Las oportunidades, se pueden identificar como el desarrollo

de una cultura nacional de Inteligencia, de un verdadero sistema, primariamente civil, que prioriza la seguridad publica para todas las sub-culturas del país, y a su vez sustente también la defensa del Estado frente a desafíos de índole militar u otros, un sistema basado en instituciones perdurables.

Debemos aclarar, que durante la producción de este documento, hemos intentado lograr cierta objetividad, sin olvidar que quienes lo redactan, lo hacen desde el ángulo de la cultura occidental. Los autores realizamos un análisis del tema planteado que se apoya no solo en la investigación documental, sino en una serie de encuestas realizadas a diversas personalidades guatemaltecas, que de alguna u otra forma desarrollaron y desarrollan labores en el ámbito de la Seguridad, Defensa e Inteligencia, siendo además en extremo conocedoras de la realidad del país.¹³⁴

Características de la Sociedad Guatemalteca

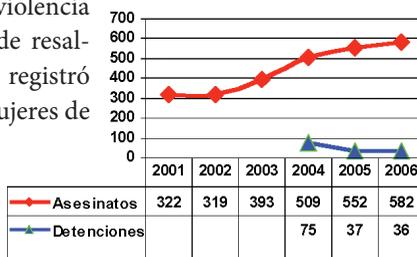
| | | |
|---|--|----------------|
| CENSO DE POBLACIÓN 2002 (Instituto Nacional de Estadística INE) <i>www.ine.gob.gt</i> | DISTRIBUCION DE LA POBLACION | |
| | RURAL | URBANA |
| | 60.6% | 39.4% |
| | MUJERES | MUJERES |
| | 64% | 36% |
| POBLACIÓN: 11,237,196 | | |

Los datos reflejan distintas realidades de la sociedad guatemalteca y no pueden dejarse de lado. Según el último Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, el 56.2% de la población, vive bajo el umbral de la pobreza nacional, la mayoría de los pobres son indígenas que viven en las áreas rurales. Las mujeres son más pobres que los hombres guatemaltecos, tienen menos acceso a la educación y a la asistencia sanitaria, padeciendo altos niveles de mortalidad materna y desnutrición. Las mujeres indígenas y las mujeres atrapadas en

¹³⁴ Se realizaron cinco entrevistas: 1) **Sandino Asturias**: Director del Centro de Estudios de Guatemala (CEG) www.ceg.org.gt; 2) **Gabriel Aguilera Peralta**: Coordinador del Proyecto: "Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en temas de Seguridad" (FOSS) de la Alianza Internacional para la Paz. [Interpeace](http://Interpeace.org), www.interpeace.org; 3) **Héctor Rosada Granados**: Director del Centro de Estudios Estratégicos y de Seguridad para Centroamérica (CEESC); 4) **Dos oficiales del Ejército de Guatemala**, en su momento con labores en la Dirección de Inteligencia de dicha institución.

situaciones de extrema pobreza suelen sufrir múltiples modalidades de discriminación y exclusión social como las referidas.¹³⁵

Detenciones por muertes violentas de mujeres.¹³⁶ Otro tema que tampoco debe dejarse de lado, es la situación de violencia que viven las mujeres a diario. Es de resaltar, que en el año 2006, Guatemala registró el mayor número de asesinatos de mujeres de América Latina.¹³⁷



Según el artículo 58¹³⁸ de la Constitución Política de la República, se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres. En lo lingüístico la Ley de Idiomas Nacionales¹³⁹ establece como idioma oficial de Guatemala el español, indicando a la vez que el Estado reconoce, promueve y respeta los idiomas de los pueblos mayas, garífuna y xinka, de los cuales en la actualidad se cuenta con 22 idiomas reconocidos, siendo los de mayor uso en la población el quiche, el kakchiquel, el kekchí y el mam. La heterogeneidad en la conformación de la población se refleja en una gran riqueza cultural que se reconoce como patrimonio singular.¹⁴⁰

¹³⁵ VI Congreso de Administración Pública: *Políticas Públicas y Perspectivas en Guatemala*, mayo del 2007, Ciudad de Guatemala. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). www.inapgt.com/vicongreso.htm.

¹³⁶ Centro de Estudios de Guatemala (CEG), Informe Especial: *Institucionalización de la Violencia*, p. 9.

¹³⁷ Centro de Estudios de Guatemala (CEG). Informe Especial: *Balace de la Participación del Ejército en Seguridad Ciudadana*, p. 8.

¹³⁸ **Artículo 58. Identidad Cultural.** "Se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres." Constitución de la Republica de Guatemala, Sección Segunda, Cultura. p. 19. **Artículo 66. Protección a Grupos Étnicos.** "Guatemala esta formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos." Constitución de la Republica de Guatemala, Sección Tercera, Comunidades Indígenas, p. 21.

¹³⁹ Ley de Idiomas Nacionales. Decreto 19- 2003. http://www.congreso.gob.gt/gt/mostrat_ley.asp?id=448.

¹⁴⁰ Extracto, *Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala*, 2003, p. 13. Disponible en <http://www.resdal.org.ar/Archivo/d00001f8.htm>.

Al actual Estado nacional, se le criticaría su naturaleza etnocéntrica y monista, ya que, serían los no indígenas, criollos o ladinos, quienes habrían definido desde antaño, la nación unitaria, con el español como idioma oficial y la cultura occidental como dominante. Los debates sobre la cuestión étnica están en sus comienzos, aun cuando existen compromisos asumidos por el gobierno, como el Acuerdo 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁴¹ relativo a los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes y en el Acuerdo sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas.

| FORMACIÓN SOCIAL GUATEMALTECA (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)) www.ine.gob.gt | |
|---|--------------|
| INDIGENAS | NO INDIGENAS |
| 42% | 57.2% |

Por lo anterior, se hace necesario que exista una Inteligencia estratégica orientada a los problemas internos, que identifique y ponga en alerta a los decisores políticos, para que, en base de lo presentado, puedan desarrollar una serie de acciones que den luz a una nación fiel a los ideales capturados en los documentos jurídicos y la esperanza de un Estado de Derecho.

Sumado a lo anterior, el país está inmerso en nuevos fenómenos de violencia. Lo cierto es que, actualmente, no se puede hablar de la existencia de una cultura de paz en Guatemala,¹⁴² entendida ésta como una “*serie de valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia y previenen los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación entre las personas, los grupos y las naciones.*”¹⁴³

¹⁴¹ El Convenio 169 de la OIT, es el único instrumento jurídico internacional con carácter vinculante que protege y regula los derechos de los pueblos indígenas en diferentes áreas de su interés. Fue adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1969. Los conceptos básicos del Convenio son el respeto y la participación. Respeto a la Cultura, la Religión, la organización social y económica y a la identidad propia. La premisa básica es que los pueblos indígenas son permanentes o perdurables

¹⁴² En 1996, Guatemala alcanza el Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Ver: http://www.congreso.gob.gt/gt/acuerdos_de_paz.asp.

¹⁴³ Resolución de ONU A/52/13 1998.



Fuente: Informe Estadístico de la Violencia en Guatemala.¹⁴⁴

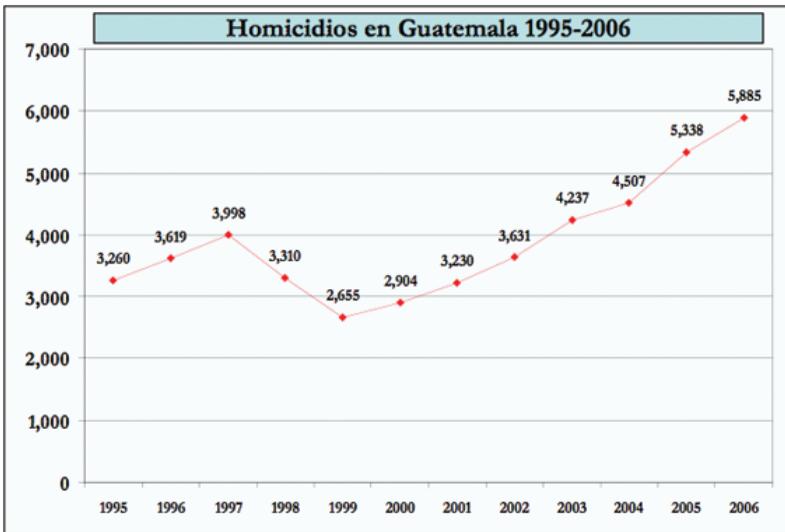
Según el Informe Estadístico de la Violencia en Guatemala, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el país atraviesa hoy por uno de los momentos más violentos de su historia. En los últimos 7 años la violencia homicida ha aumentado más de 120% pasando de 2,655 homicidios en 1999 a 5,885 en 2006. Este crecimiento equivale a un aumento mayor al 12% por año desde 1999, superando ampliamente al crecimiento poblacional que es inferior al 2.6% anual. En 2006 el país presentó una tasa de homicidios por cada cien mil habitantes de 47 y la ciudad de Guatemala llegó a 108. Estas cifras posicionan a Guatemala como uno de los países más violentos del continente y del mundo oficialmente en paz, donde los derechos humanos de la población continúan sin ser plenamente respetados.

El negocio de la violencia florece impunemente. Según el Departamento de Control de Armas y Municiones (DECAM), 260 mil armas fueron vendidas legalmente y más de 50 millones de municiones se vendieron en el 2006, en comparación de 21 millones en 1997, hay más de 150 mil hombres armados en empresas privadas de seguridad y solo 30 mil registrados en el DECAM y la mitad de las empresas son ilegales.¹⁴⁵

| 73

¹⁴⁴ http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/national_activities/informe_estadistico_violencia_guatemala.pdf, p. 22.

¹⁴⁵ Centro de Estudios de Guatemala (CEG). Informe Especial: *La Institucionalización de la Violencia*, p. 12.



Fuente: Policía Nacional Civil

Podemos decir que una cultura de violencia estatal, durante el conflicto armado interno, determinó todos los aspectos del comportamiento humano, incluso de maneras de las que no somos conscientes. Por lo tanto, una cultura de paz también transformará todos los aspectos del comportamiento humano, tanto individual como institucional, de maneras que aún no pueden ser totalmente previsibles. Ahora agregamos debidamente una cultura de prevención, en donde la Inteligencia está llamada a cumplir un papel fundamental.

La Inteligencia en Guatemala

En sus inicios, los organismos de Inteligencia en Guatemala cumplían una función de “Policía Política”,¹⁴⁶ en donde sus actividades consistían en el control y represión de los oponentes políticos y enemigos personales del gobernante de turno. Durante el conflicto armado interno la Dirección de Inteligencia Militar del Estado Mayor de la Defensa Nacional asumió como forma de operar la Doctrina de Seguridad Nacional, la cual se caracterizaba por velar por la seguridad del Estado y no el de la persona humana, influyendo la confrontación este-oeste, lo cual provocó cambios en la concepción de la agenda y políticas de seguridad

74 |

¹⁴⁶ Edgar Gutiérrez, *Hacia un Paradigma Democrático del Sistema de Inteligencia en Guatemala* (Guatemala: Fundación Myrna Mack, 1999), p. 7.

del Estado, constituyéndose el orden político uno de los bienes a defender por parte de la institución en todo el sentido de la palabra.¹⁴⁷

Parte de la desconfianza y rechazo a la actividad de Inteligencia por parte de la población, se debe a que la Inteligencia fue eje conductor de una política de Estado que utilizó el escenario del enfrentamiento armado interno para controlar a la población, a la sociedad, al Estado y al Ejército como tal, la cual se conoció como la Inteligencia contrainsurgente en la que se estima que existieron una serie de acciones que atentaron contra los derechos humanos y desobediencia a las leyes internas del país.¹⁴⁸

A pesar de lo anterior, el aporte del Gobierno militar (1983-1986) fue reconocido por propios y extraños. Así lo demuestra el reconocimiento del Grupo de Contadora a la gestión gubernamental del General Mejía Víctores:¹⁴⁹

*Los ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Contadora y los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Apoyo, reunidos en la Ciudad de Guatemala con ocasión de la toma de posesión del presidente Vinicio Cerezo...considera de justicia reconocer esa contribución invaluable de Guatemala al proceso de paz en la región que fue posible por el espíritu de comprensión y de buena voluntad del gobierno presidido por el general Oscar Humberto Mejía Víctores y así deseamos dejar testimonio de ese reconocimiento.*¹⁵⁰

En 1996, los Acuerdos de Paz crearon toda una nueva situación al establecer por una parte, la diferenciación de las fuerzas de seguridad, determinando el ámbito externo para las fuerzas armadas y el interno para la policía nacional civil. Por otra, se redefine el concepto de seguridad, definiéndose la misma no de forma restringida a la protección del Estado contra amenazas externas, sino la

¹⁴⁷ Ana Glenda Tager, "Inteligencia y Democracia en América Central: Guatemala en Perspectiva Comparada," p. 3. Panel on Intelligence. Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), REDES (Research and Education in Defense and Security Studies), mayo 22-25 del 2001, Washington DC. <http://www.ndu.edu/chds/REDES2001/Papers/Block2/Intel%20panel%20I/Tager.Intel%20Panel.rtf>.

¹⁴⁸ *El Informe del Proyecto Interdiocesano Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI)* Guatemala, 1999, confirma el siniestro empleo que se hizo de la estructura de Inteligencia Militar, lo que derivó en el involucramiento de muchos de sus oficiales y agentes en las actividades ilegales que se perseguían.

¹⁴⁹ Mario A. Mérida G., "Venganza o Juicio Histórico," *Una lectura retrospectiva del Informe de la Comisión del Esclarecimiento Histórico*, Primera Edición (Guatemala: Derechos Editoriales, diciembre del 2003), p. 4. www.elobjeto.info.

¹⁵⁰ Este Grupo (México, Panamá, Colombia, Venezuela) surgió el 22 julio del 1983, para encontrar una solución negociada a los problemas que se presentan en la región centroamericana y para evitar la intervención directa de Estados Unidos.

seguridad entendida de una manera amplia, donde la persona humana ahora es el sujeto a proteger. Se pasa al concepto de seguridad democrática.¹⁵¹

En este sentido, la Inteligencia no escapó a las reformas anteriores y es en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Papel del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC), en 1996, donde se establecen nuevos órganos de Inteligencia.¹⁵² Desde entonces, se ha tratado de sustituir a las oficinas militares de Inteligencia en la producción de información y análisis para la toma de decisiones y fortalecer las de carácter civil.

Sin embargo, se han interpuesto varios obstáculos a este objetivo:¹⁵³

- Políticos: roces entre las facciones de partidos políticos, escasa participación social en la definición y evaluación de la política gubernamental en materia de seguridad, etc.
- Legales: lentitud en la aprobación de las distintas leyes de seguridad, principalmente la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.
- Económicos: recortes de los presupuestos, en especial en la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE).
- Interinstitucionales: no existe una cultura de colaboración dentro de la llamada comunidad de seguridad y defensa, aun persisten competencias y compartimentaciones.
- Humanos: dificultad para encontrar profesionales y técnicos en temas de seguridad y análisis. Falencias en el tema de capacitación y dificultad para mantener al recurso humano en sus cargos debido a los obstáculos políticos mencionados. Falta de una cultura institucional.

Hoy día, se puede decir que aun nos encontramos en el proceso de reformulación e implementación no solo de los órganos, sino del Sistema de Inteligencia acorde con los principios democráticos que además van de la mano con el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la seguridad y defensa.

Un Sistema Nacional de Inteligencia para Guatemala

Con respecto al Sistema de Inteligencia, es de hacer notar que el pasado 11 marzo del 2008, se aprobó en el Congreso de la Republica, la Ley Marco del

¹⁵¹ Las bases conceptuales del concepto sobre seguridad democrática las encontramos en la *Constitución Política de la Republica, Acuerdos de Paz y el Tratado Marco de Seguridad Democrática* en su artículo 1.

¹⁵² Ver seccion IV (E) del documento. Copia del Acuerdo, enviado por el Secretario General de la ONU Boutros BOUTROS-GHALI , se encuentra en www.pnudguatemala.org/acuerdos_paz/Acuerdo%20fortalecimiento%20poder%20civil.DOC

¹⁵³ Gobierno de Guatemala, Informe: *Transición Política, Secretaría de Análisis Estratégico,* noviembre del 2007.

Sistema Nacional de Seguridad,¹⁵⁴ (**Decreto 18 — 2008**) dentro de la cual está inserto el Sistema Nacional de Inteligencia.

La norma aprobada, y que cobró vigencia 90 días después de su publicación en el diario oficial, instala el **Sistema Nacional de Seguridad**, integrado por la Presidencia, los ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación y Defensa, y la Procuraduría General de la Nación, entre otras instancias, para coordinar políticas y estrategias en materia de seguridad. Tiene por finalidad el fortalecimiento de las instituciones del Estado, la prevención de riesgos y amenazas, y la reducción de vulnerabilidades.¹⁵⁵

También, fue creada la **Comisión Legislativa de Asuntos de Seguridad Nacional y de Inteligencia**, conformada por un integrante de cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso de la República, la que tendrá por objeto:

- Evaluar el funcionamiento integral del Sistema Nacional de Seguridad.
- Analizar y evaluar los informes regulares y extraordinarios que le envíe el Consejo Nacional de Seguridad.
- Emitir dictamen con relación a todo proyecto legislativo o asunto vinculado al funcionamiento integral y coordinado del Sistema Nacional de Seguridad.
- Supervisar que el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad y sus componentes se ajusten a las normas constitucionales, legales y reglamentarias; así como a los mandatos y objetivos por los cuales fueron creados.
- La consideración y análisis de los planes y programas de inteligencia.
- El seguimiento y control presupuestario del área de inteligencia.
- Emitir dictamen acerca de todo proyecto legislativo o asunto atinente o vinculado a actividades de inteligencia.

Es de destacar, que dentro de las modificaciones transitorias destacan al artículo 13 del Decreto 114-97, “Ley del Organismo Ejecutivo,” en el sentido de que al entrar en vigencia la presente ley, se suprime al Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia, la cual es sustituida por la **Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIE)**, la cual dará seguimiento a la agenda nacional de riesgos y amenazas a la seguridad, mantendrá actualizada la información en su

¹⁵⁴ Congreso de la República de Guatemala, Decreto Numero 18-2008, publicado en *Diario de CentroAmérica*, 15 de abril de 2008, no. 12, tomo 284. <http://www.congreso.gob.gt/gt/leyes.asp>.

¹⁵⁵ Ana Lucia Blas, “Ya hay Ley Marco de Seguridad,” *Prensa Libre*, 12 marzo del 2008. <http://www.prensalibre.com/pl/2008/marzo/12/225812.html>.

campo de acción y dirigirá actividades de contrainteligencia. No podrá realizar trabajos de inteligencia para particulares.

Según la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, los objetivos son:

- Una SIE cercana a las necesidades de la población en cuanto a la prevención oportuna para evitar la violencia y reducir la conflictividad.
- Una SIE que brinde a los usuarios información y análisis oportuno para la toma de decisiones eficaces.
- Una SIE que coordine las labores de inteligencia del país en materia internacional, militar, civil (anti-criminal), estratégica-estatal y de prevención de la conflictividad social.

La idea principal, es que esta institución sea la cabeza del sistema de Inteligencia.

Por el momento, los organismos de Inteligencia que están legalmente autorizados, actualmente, para realizar actividades de Inteligencia son los siguientes:

- **Secretaría de Análisis Estratégico (SAE):** creada por la Ley del Organismo Ejecutivo.¹⁵⁶ En su artículo 13 se señala:

El proporcionar al Presidente toda la información, brindar asesoría y recomendar la implementación de las acciones necesarias, a manera de anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgos o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático y sus habitantes, siendo su naturaleza estrictamente de carácter civil. Podrá tener acceso a información a través de fuentes públicas y a la que recaben los ministerios de Gobernación y de la Defensa Nacional.

Tiene a su cargo la Inteligencia estratégica, y surge a raíz de los Acuerdos de Paz, pero aún se encuentra en proceso de consolidación, ya que, a nivel político ha sufrido muchos cambios en relación de las personas que dirigen la institución como tal.

78 | El proceso de consolidación de la SAE ha pasado por varios retrocesos desde su creación. En los primeros años, durante el gobierno de Álvaro Arzú (1996-1999), la SAE contó con varios especialistas del Ejército en cargos claves pese al carácter civil establecido en los Acuerdos de Paz. Entre el 2000 y 2004 se realizó una reestructuración de las funciones de la Secretaría y se buscó desarrollar un proceso de formación del capital humano para asumir las funciones de

¹⁵⁶ Decreto No. 114-97 del Gobierno de Álvaro Arzu, fue reglamentado en el Acuerdo Gubernativo 663-98 del 30 de septiembre de 1998.

análisis estratégico para la presidencia. Sin embargo, durante la administración de Alfonso Portillo, la SAE adquirió un mayor papel político del que había gozado en gobiernos anteriores y se vio involucrada en actividades de operatividad política, llegando a la dispersión y saturación de funciones.

Los cambios en la SAE, producto de los cambios de gobierno, han llevado a cambios en el personal y cuerpo técnico formado.¹⁵⁷ Así mismo, se ha apostado más por la Inteligencia policial o contra el crimen organizado, dejando a un lado lo estratégico, en la medida que no se obtienen resultados inmediatos. Lo cierto es que la consolidación de la SAE pasa por contar con políticas de Estado consensuadas y no políticas que respondan al gobierno de turno.

Por mencionar un ejemplo de lo anterior, en los últimos ocho años (durante los gobiernos del Presidente Alfonso Portillo 2000-2004 y Óscar Berger 2004-2008) han sido nombrados ocho secretarios para que dirijan la Secretaría de Análisis Estratégico, lo cual va en contra de la institucionalidad de inteligencia, ya que cada funcionario lleva su plan de trabajo y deja a un lado los procesos implementados por el anterior; además, cada secretario despide y contrata nuevo personal, lo que tiene una incidencia negativa con respecto al recurso humano de la institución que ha sido capacitado y que por cuestiones políticas queda fuera de la misma.

Si bien, la aprobación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad es un hecho, hay que esperar que el Ejecutivo la sancione en el menor tiempo posible para darle vida a todo el Sistema de Seguridad y de Inteligencia e implementar los cambios establecidos en dicha norma, de manera de evitar las situaciones por las cuales ha venido pasando la SAE.

- **Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI):** Creada por Decreto Ley 71-2005.

El artículo 48 del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Papel del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC), establece lo siguiente:

Se creará un departamento de inteligencia civil y análisis que dependerá del Ministerio de Gobernación y será responsable de recabar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común por los medios y dentro de los límites autorizados por el ordenamiento jurídico y el estricto respeto a los derechos humanos.

| 79

¹⁵⁷ Informe del Gobierno de Guatemala: *Transición Política, Secretaría de Análisis Estratégico*, noviembre del 2007.

Algunas de las funciones de la DIGICI son:

- Planear, recolectar y obtener información, procesarla, sistematizarla y analizarla, transformándola en inteligencia.
- Obtener, evaluar, interpretar y difundir la inteligencia para proteger del crimen organizado y la delincuencia común, los intereses políticos, económicos, sociales, industriales, tecnológicos de la República de Guatemala, dentro del área de inteligencia que le corresponde.
- Proporcionar al Ministerio de Gobernación, asesoría en el área de inteligencia civil, para la toma de decisiones y la formulación de políticas y planeamientos para apoyar la prevención, control y combate del crimen organizado y la delincuencia común.
- Recabar y centralizar la información proveniente de las dependencias del Ministerio de Gobernación, intercambiando las mismas, según fuere necesario, con otros órganos de inteligencia del Estado.
- Solicitar la colaboración de autoridades, funcionarios y ciudadanos para la obtención de información que coadyuve al cumplimiento de sus fines.
- Solicitar y establecer acuerdos de cooperación con entidades similares de otros Estados, estableciendo mecanismos de contacto directo.

Hoy día, la DIGICI está en proceso de consolidación. Los avances hasta el momento podemos agruparlos en los siguientes cuadros.¹⁵⁸

¹⁵⁸ "Avances en la Implementación de la DIGICI," Conferencia brindada por parte del Director de la DIGICI, Dr. Francisco Jiménez a la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática (REDGUA), octubre 2007.

| PLATAFORMA INSTITUCIONAL | NORMATIVAS INSTITUCIONALES | PROCESO DE SISTEMATIZACION |
|---|---|---|
| Conformación de equipos de trabajo base, en el orden administrativo y sustantivo. | Propuesta de Reglamento Orgánico finalizado y en revisión por la Secretaria General. | Diagnóstico de los procesos de flujo de información en proceso. |
| Puesta en marcha de la ejecución presupuestaria. | Fase final de la elaboración de la propuesta de manual de puestos y salarios para 2008, como sistema salarial propio. | Diseño de una propuesta de conformación de equipo operativo para las tareas sustantivas. |
| Reclutamiento de miembros de la Policía Nacional Civil (PNC), para ser asignados a la DIGICI. | Inicio de formulación de normativos: <ul style="list-style-type: none"> - Manejo reservado de información. - Manuales de procedimientos administrativos. - Manuales de asuntos internos. - Manuales de procedimientos en Inteligencia. - Convenio con la Policía Nacional Civil (PNC). | Puesta en marcha de procesos de sistematización de información policial en diferentes temas. |
| | | Participación en procesos interinstitucionales: <ul style="list-style-type: none"> - Coordinadora de Inteligencia y Consejo Nacional de Seguridad. - Desarrollo de trabajo interno del Ministerio de Gobernación. |

Según el Informe del Ministerio de Gobernación,¹⁵⁹ (marzo 2007-enero 2008), destaca que inicialmente tratándose de un órgano de inteligencia para prevenir, controlar y combatir el crimen organizado y la delincuencia común, era indispensable que los primeros miembros de la DIGICI fueran personas de confi-

¹⁵⁹ Republica de Guatemala, Ministerio de Gobernación, Informe: *Cosechar lo sembrado—Nuestros Principales logros para la Seguridad Ciudadana*, marzo 2007-enero 2008.

anza y que a la par, tuvieran amplia experiencia en el trabajo de inteligencia, pues solo así podría fundarse solidamente todo desarrollo futuro de la institución.

El informe agrega que, con el apoyo de la cooperación alemana, se logró que el primer contingente de miembros de la DIGICI se especializara en materia de inteligencia policial. Tal capacitación fue llevada a cabo por la Policía de Investigaciones de Chile, pues el modelo chileno (de Carabineros) además de su eficiencia y eficacia, es el que más se aproxima a la visión que el gobierno tiene acerca del trabajo de Inteligencia, por lo menos para la Policía Nacional Civil.

- **Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional (DIEMDN):** Esta Dirección fue creada según Decreto Ley 17-86 del 14 de enero de 1986 y es conocida comúnmente como D2. Es una estructura dependiente del Estado Mayor de la Defensa Nacional y su función es la de producir Inteligencia táctica y estratégica sobre temas militares.

Un avance ha sido la aprobación de la Ley que crea la Dirección de Inteligencia Civil (DIGICI) del Ministerio de Gobernación. Sin embargo, la Inteligencia Militar sigue siendo el único servicio de Inteligencia del Estado, que mantiene el monopolio de la información.

Es necesario aclarar, que el marco constitucional que regula la misión del Ejército¹⁶⁰ y del cual se deriva el ámbito de aplicación de la D2, es decir, la posibilidad de la intervención de parte de la Inteligencia militar, en la seguridad interna del Estado guatemalteco, se mantiene vigente.

Análisis: La Institucionalidad del Estado

En el caso específico de Guatemala, aún sigue funcionando y teniendo la hegemonía de la Inteligencia la Dirección de Inteligencia Militar, cuya razón se ha dado porque el personal civil se encuentra en proceso de involucramiento en la temática. Así mismo, no ha existido una transición seria de la Inteligencia militar a la estratégica / policial, y hace falta que exista una carrera de Inteligencia.

Si bien la Comunidad Internacional ha apoyado en la capacitación y recursos de los servicios de Inteligencia, los cambios cuando asume un nuevo gobierno, van dirigidos a despedir a los funcionarios anteriores, lo que debilita al sistema y lo hace vulnerable. Al respecto, hay que tomar en cuenta, que lo más importante de toda institución es su recurso humano (que debe representar la realidad pluricultural), y en el caso de los servicios de Inteligencia la credibili-

¹⁶⁰ *Constitución Política de la Republica*, Capítulo V. Ejército, Artículo 244, Integración, Organización y Fines del Ejército. "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.*"

dad que estos tengan ante los tomadores de decisiones, y la información y conocimiento que proporcionan tenga la característica de ser oportuna y legítima, depende de estos.

El carácter multicultural del Estado de Guatemala da una complejidad particular a la función de Inteligencia, esto debido a que aún no existe un reconocimiento por parte del Estado a esta realidad: a los conflictos de carácter étnico, al componente criollo-ladino de la población guatemalteca respecto a las percepciones, concepciones e imaginarios de los pueblos indígenas, etc.

Sin embargo, si bien es cierto que aún no se encuentra incorporada la dimensión multicultural en su totalidad, se puede mencionar un trabajo inicial, desde la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia, la cual, cuenta con Delegaciones Departamentales en el territorio nacional para recopilar información en temáticas sociales, económicas, políticas y de seguridad, en base a las necesidades directas de esa población, ya que muchos fenómenos que se dan en la capital no existen en los departamentos o viceversa.

Se trata de que todos los procesos de la SAE o SIE, deberían estar guiados por la búsqueda de la diversidad: económica, ecológica, étnica, religiosa y de género que tiene el país. Sin embargo, el reto más grande es la integración de estos elementos de diversidad en los elementos de análisis de la institución. Por lo tanto, las decisiones que se tomen deben ser sobre la base de las distintas realidades mencionadas.

En Guatemala, tanto la población como los decidores políticos no tienden a manejar y funcionar en el ámbito de una “*Cultura de Prevención*” respecto a las vulnerabilidades, riesgos y amenazas, teniendo como efecto que se desarrolle una cultura de violencia social, reactiva y corto plazista.

Según los entrevistados, la percepción del guatemalteco acerca de la función de la Inteligencia es negativa y ambigua, sobre la base de dos aspectos que tienen efectos directos.

A) Desde la óptica de la población: falta mucho para que entienda la importancia de los servicios de Inteligencia como medio de prevención de problemas de seguridad, como medio para ahorrar recursos y promover la supervivencia de las personas, grupos, comunidades, etc, ya que, se vincula el término con represión estatal por los antecedentes del mismo, actividades oscuras y violación a la privacidad y en algunos casos violación de los derechos humanos; y también en la vía de los decidores políticos, que no emplean y entienden la función de Inteligencia. Se asocia la Inteligencia con operaciones contrainsurgentes y con el conflicto armado interno, razones que hace pensar que la función de Inteligencia ahora no es necesaria.

B) Desde lo interno de los servicios de Inteligencia: aún no se respetan los componentes fundamentales del sistema democrático, careciendo de controles eficaces que eviten el abuso de autoridad por la información que se maneja.

Los Gobiernos Guatemaltecos han utilizado la Inteligencia para elaborar sus políticas públicas en temas de Seguridad, Defensa y conflictividad social, pero de una manera que carece de relevancia, porque no se ha apostado por una Inteligencia estratégica sino por una “*Inteligencia Reactiva*.”¹⁶¹

Una Inteligencia que además, se encuentra en transición de lo militar a lo civil, la cual podríamos catalogar como el paso hacia democratizar los mismos servicios de Inteligencia.

Más relevante sería, por ejemplo, apostar por una Inteligencia a nivel nacional que tome en cuenta explícitamente los problemas internos que obstaculicen el logro de un sentido de nación entre toda la población.

En el caso de Guatemala, aún no se ha entendido y fortalecido el papel preventivo/estratégico de la Inteligencia, debido a la coyuntura de inseguridad que vive el país, se ha apostado por lo táctico operativo de índole policial, que atiende las amenazas emergentes como lo es el crimen organizado transnacional por ejemplo.

La carencia de una cultura de Inteligencia desde el mismo Estado, ha afectado la institucionalidad como tal, al extremo que ya existen grupos privados que desarrollan la labor de Inteligencia, cuando realmente ésta es una función específica del Estado y desvirtúa el concepto de una nación guatemalteca.

Dentro de los desafíos para Guatemala es lograr una Inteligencia institucionalizada de Estado que logre trascender al modelo actual y tradicional, apostando por lo preventivo/estratégico con una visión de largo plazo, convirtiéndola en un instrumento que por excelencia sea utilizada para la toma de decisiones políticas al más alto nivel nacional.

Sumando a lo anterior, es necesario institucionalizar y socializar su concepto, capacitar al recurso humano para que se logre la carrera de Inteligencia y sobre todo, establecer los controles democráticos correspondientes a efecto que la población esté consciente de las funciones y atribuciones de la Inteligencia, sus

¹⁶¹ Entendiendo ésta como la obtención de información y análisis de un hecho determinado con el ánimo de reaccionar y dar seguimiento a algo que ya sucedió, asemejándose esta con las funciones de la investigación criminal, es decir, que los servicios de Inteligencia han perdido la capacidad de prevenir y adelantarse a estallidos de diferente naturaleza para evitar los impactos que contraen. El término reactivo, podría considerarse contradictorio con Inteligencia por la naturaleza del mismo, pero por la actual coyuntura es muy común que se dé y es de mencionar que se hace la comparación de Inteligencia con investigación sólo para fundamentar lo dicho, ya que, está claro que son diferentes en cuanto a funciones y atribuciones.

productos y la importancia de sus efectos, minimizando con esto la percepción del trabajo oscuro de los mismos.

Es de destacar, que en el año 2003 el gobierno, como parte del proceso de reducción y modernización del Ejército, disminuyó la totalidad de sus efectivos, de 31,000 a 15,500 miembros, reduciendo su presencia en el territorio nacional y cerrando algunas bases y destacamentos. Las autoridades políticas, entendieron que por el hecho de haber terminado el conflicto armado interno, ya no era necesario contar con la misma cantidad de integrantes del Ejército.

Sin embargo, estas decisiones del poder político tomadas a nuestro entender, sin una visión estratégica, con respecto al factor militar,¹⁶² derivaron en debilidades muy grandes que ahora están afectando la seguridad pública, porque en departamentos donde antes sólo se contaba con la presencia militar ahora ya no existe, pero tampoco fue sustituida por otras instituciones del Estado que llenaran ese vacío.

La Inteligencia tampoco escapó a estos efectos, ya que, redujeron su presupuesto y su personal, y no existió una transición seria y estable entre los servicios de Inteligencia, lo que provocó un vacío en cuanto al manejo de información, análisis y de coordinación entre los mismos.

Todavía queda mucho camino por recorrer en las relaciones entre civiles y militares, para ir dejando de lado prejuicios de ambas partes. Muchos civiles aun no razonan sobre la importancia del factor militar y muchos militares ven en las civiles personas con poca experiencia para manejar y hacerse cargo de este tema. De ahí, el punto de partida para que continúe la desconfianza.

En este sentido, los entrevistados sobre este tema, coinciden en que todavía “Inteligencia” es mala palabra, que evoca policías políticas que vigilan, hostigan, persiguen, acusan, juzgan, condenan y ejecutan. Falta aún para que la población en su conjunto llegue a captar la importancia de estos servicios y, mucho más, para que los comprenda como componentes fundamentales del sistema democrático y los defienda en tanto tales.

A la vez, sería justo resaltar, que existen varios espacios que se han creado en el país, donde interactúan civiles y militares, intercambiando experiencia, conocimiento y puntos de vista sobre Seguridad, Defensa e Inteligencia. La Comunidad de Defensa, la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática (REDGUA), son algunos ejemplos.

¹⁶² Es de recordar que el factor militar es parte del poder nacional de un país. El poder nacional es integral, está compuesta por el factor político, económico, social y militar y los subfactores geográfico y tecnológico. Entonces, si se afecta a uno de los factores mencionados, se afecta la totalidad, justamente, porque su característica esencial es la integralidad.

| REDGUA | COMUNIDAD DE DEFENSA |
|---|--|
| <p>La Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática, (http://www.redgua.org) inició sus actividades el 15 de abril del 2002. Sus primeros integrantes provienen del proyecto “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia (POLSEDE).</p> <p>El Proyecto POLSEDE es considerado como un primer ejercicio de dialogo y discusión que ha generado propuestas para que la Red se comprometa a difundir y a darle continuidad. <i>REDGUA se constituye como un espacio para el encuentro, el diálogo, el intercambio de experiencias y la reflexión compartida entre organizaciones de la sociedad civil, entidades de gobierno y ciudadanos cuya razón de ser es el interés por difundir, incidir y aplicar el paradigma de la Seguridad Democrática y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.</i></p> <p>La Seguridad Democrática es concebida como un paradigma de acuerdo al cual la acción del Estado en esta materia, debe proteger a la persona humana de manera integral, ante cualquier amenaza que afecte sus condiciones de bienestar presente o futuro; sin subordinar sus intereses a los de las instituciones.</p> | <p>2001: Acuerdo Gubernativo No. 456-2001, que establece las bases y procedimientos para el proceso de diseño y formulación de la Política de Defensa de la República. Dicho acuerdo destaca que el proceso se desarrolla con la participación de los sectores de gobierno y de la sociedad civil.</p> <p>2002: el Presidente de la República, hizo la formal convocatoria para participar en la Mesa de Política de Defensa.</p> <p>Hasta finales de mayo de 2003, se realizaron diversas actividades. De esta manera, se fue consolidando la “Comunidad de Defensa” con los actores de diversos sectores de la sociedad guatemalteca.</p> <p>La Mesa como espacio de dialogo Estado-Sociedad amplió y validó los debates y contenido final del Libro de la Defensa Nacional de Guatemala, publicado a fines del año 2003. Sin embargo, este proceso no ha concluido, ya que, todavía es necesario complementar y fortalecer dicho proceso con el diseño y formulación de la Política de Defensa Nacional.</p> <p>Esta comunidad seguirá operando en los distintos procesos de debate que se presenten.</p> |

En el caso concreto de REDGUA¹⁶³ como su estatuto lo indica, no es una institución per se, sino es un espacio de diálogo y reflexión, a través del cual se podría ejercer cierta incidencia para impulsar un proceso de democratización de la Inteligencia.

La riqueza de este espacio, radica justamente en que, interactúan tanto organizaciones de la sociedad civil como entidades de gobierno y ciudadanos especialistas en temas de seguridad, por lo cual se facilita o es posible una mayor

86 | ¹⁶³ Algunas Organizaciones integrantes de REDGUA: Ministerio de Gobernación www.min-gob.gob.gt, Ministerio de la Defensa Nacional www.mindef.mil.gt, Secretaria de Análisis Estratégico (SAE) www.guatemala.gob.gt, Secretaria de la Paz (SEPAZ) www.sepaz.org.gt, Consejo Asesor de Seguridad (CAS), Centro de Estudios de Guatemala (CEG) www.ceg.org.gt, Fundación Myrna Mack (FMM) www.myrnamack.org.gt, Seguridad en Democracia (SEDEM), Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG) www.iccp.org.gt, Red de Seguridad Democrática de Quetzaltenango, Universidad Rafael Landívar (URL) www.url.edu.gt, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) www.asies.org.gt, Incidencia Democrática (IDEM) www.i-dem.org, e Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) www.iepades.org.

NOTA: La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala, participa como miembro observador. www.oacnudh.org.gt.

comunicación entre dichos sectores. Ahora bien, todo depende de la voluntad de participar o no de este espacio.

Hoy día, REDGUA se ha fortalecido y continúa su labor de incidencia y difusión de la Seguridad Democrática. Si bien REDGUA trabaja esencialmente en la capital del país, tiene contacto con organizaciones y espacios en otros departamentos, como la Red de Seguridad Democrática de Quetzaltenango.¹⁶⁴

La Comunidad de Defensa es esencialmente un espacio entre militares y civiles en donde se discuten temas sobre la realidad nacional guatemalteca de acuerdo a los factores de poder. Su capacidad de incidencia, a nuestro entender, es hasta el momento limitada.

Reflexiones Finales

La cuestión principal sobre el rol de la Inteligencia Nacional es indicar si se puede desarrollar una cultura de prevención en Guatemala como país “*pluriétnico, multicultural y plurilingüe*.” Creemos que es posible, siempre y cuando se tomen en cuenta los puntos siguientes.

Cumplir con lo establecido en los Acuerdos de Paz. Si bien es cierto que en los Acuerdos de Paz se plasmaron compromisos para el fortalecimiento de la institucionalidad en materia de seguridad, defensa e Inteligencia, el incumplimiento de los mismos puede conllevar a un debilitamiento mayor de la institucionalidad y funcionalidad. Lo importante es tener en cuenta que los Acuerdos de Paz son un *punto de partida y no de llegada*.

Aprobación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. La aprobación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, sin lugar a la menor duda, ha sido un gran paso para Guatemala y dentro de esta, la creación de la Comisión Legislativa de Asuntos de Seguridad Nacional y de Inteligencia.

¹⁶⁴ La Red de Seguridad Democrática de Quetzaltenango inició su etapa de fundación en el mes de julio del 2006, después de una presentación del funcionamiento de las redes que trabajan sobre los Derechos Humanos a nivel nacional e internacional. Su misión es aumentar el conocimiento de la población respecto al sistema legal e incidir en las políticas públicas en materia de seguridad democrática. Sus valores se basan en **Solidaridad:** Hacer propios los intereses y necesidades de todos y todas. **Integridad:** Actitud de incorporación de la multiculturalidad del departamento. **Justicia:** Aplicación de las normas al grupo por igual.

Listado de Organizaciones Participantes: Foro de la Mujer, Coordinadora de la Mujer de Quetzaltenango, Unidad de Trabajadores de Quetzaltenango, Procuraduría de los Derechos Humanos COMUDE de Quetzaltenango, COMUDE DE San Juan Ostuncalco, Alcaldes Comunitarios, Gobernación Departamental, Pastoral Social-Caritas Arquidiócesis de los Altos, Quetzaltenango, Centro Universitario del Occidente, Asociación AMOIXQUIC, Grupo Elite de la Universidad Rafael Landívar, Municipalidad de Colomba, Costa Cuca, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, Comisión Contra la Violencia Intrafamiliar, Centro de Salud de Colomba, Costa Cuca, y Unidad Básica de la Municipalidad de Quetzaltenango.

Ahora bien, queda mucho camino por recorrer; una cosa es la ley y otra su implementación, para la cual se necesita recursos y voluntad política. Esperemos que los cambios se efectúen.

Agenda de Seguridad Propia. Concretar una Agenda de Seguridad propia, es decir, un mecanismo para establecer los temas más relevantes, la lista de los reales problemas a resolver en el Estado guatemalteco, evitando “importar” visiones externas¹⁶⁵ y en consecuencia estableciendo los mecanismos nacionales y regionales para solucionarlos.

Una Agenda de Seguridad debe ser: **Incluyente**, elaborada por el Estado, expertos y sociedad, **representativa**; basada en una matriz que intenta expresar la legítima representación de los intereses de la mayoría; **instrumento útil** para la toma de decisiones en el área de la seguridad; un **sistema de alerta temprana** de amenazas, problemas y debilidades y útil para facilitar la instrumentalización de la Seguridad Democrática.

Formulación de una Política Pública de Seguridad. Es vital para desatar un proceso de planificación estratégica, que se traduzca en un programa y una doctrina de Inteligencia Estratégica.

Selección y Formación de los Recursos Humanos en Inteligencia. Cobra suma importancia, la selección, capacitación e introyección de valores¹⁶⁶ en el personal de Inteligencia, por lo que se necesitan escuelas o centros de capacitación en este tema, para atender de manera eficiente y eficaz los requerimientos de los usuarios. Maximizar la capacidad del personal a través de programas, cursos y seminarios con el fin de mantener actualizados sus conocimientos.

La profesionalización del recurso humano, tiene que ver con la capacidad del mismo en cuanto al uso, manejo y de análisis de la información y en consecuencia en la búsqueda de las respuestas para resolver los problemas que se presentan. En este sentido, lo anterior es indispensable para la solución de la situación de inseguridad y violencia que vive el país, lo cual resulta una tarea compleja y multidimensional. La Inteligencia tiene un rol fundamental en este tema.

Si bien, opinamos que estos centros de capacitación deben estar dentro del ámbito del Estado, las universidades están llamadas a desempeñar un papel

¹⁶⁵ Militares y civiles, tanto de Estados Unidos como de América Latina, están definiendo una lista de las amenazas actuales: Pandillas juveniles, Crimen organizado, Migración ilegal, Catástrofes naturales, Narcotráfico. La pregunta que cabe hacerse es si éstas son las reales amenazas a los países de Centroamérica o si son consecuencias de otros problemas no resueltos. El otro punto de importancia es determinar cuáles serían las instituciones encargadas de prevenir y erradicar esos males.

¹⁶⁶ Valores como la lealtad al país, no a un gobierno, integridad, honestidad, por sólo nombrar algunos. Valores que además, deberían estar guiados por la búsqueda de la diversidad: económica, ecológica, étnica, religiosa y de género que caracteriza a Guatemala.

de importancia en la comprensión y “socialización” del concepto de Inteligencia, por lo menos en aquellas carreras con mayor afinidad o relación a la materia. El desconocimiento de la función de Inteligencia dentro de la población universitaria es preocupante.

Continuar con la discusión sobre el contenido de las relaciones civiles-militares. En una sociedad post-conflicto como la guatemalteca, es necesario seguir por el camino del acercamiento entre los sectores civil-militar. Siendo que el protagonismo militar dentro del Estado ocupó y continúa ocupando un lugar medular en el ámbito de la Inteligencia, es necesario un verdadero cambio de paradigma y este debe tener por objeto la *Seguridad Democrática*, fortaleciendo a las instituciones civiles en este campo. En este sentido, los actores sociales¹⁶⁷ y el Estado están llamados a cumplir un rol fundamental, necesitándose de una nueva visión basada en la legitimidad del poder y no de la fuerza, con valores y actitudes de inclusión hacia los grupos que históricamente han estado marginados, como los grupos étnicos y de mujeres.

Acuerdo sobre cuál es la Guatemala que se quiere. Ver los puntos en común, la construcción de una nación multicultural y plurilingüe, en donde se puede encontrar el factor común, porque lo cierto es que somos “diferentes pero equivalentes.” Hay que buscar lo posible de lo deseable. Hay que encontrar el “proyecto de nación,” porque la palabra nación mira hacia el futuro. Y creemos, que en esta búsqueda las nuevas generaciones de jóvenes guatemaltecos, mujeres y hombres, hombres y mujeres están llamadas a construirla bajo nuevos parámetros y formas de relación, basados fundamentalmente en una cultura de paz y prevención.

¹⁶⁷ Espacios como la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática, o la Comunidad de Defensa por ejemplo.

Datos Biográficos de los Autores

Grisel M. Capó S., Licenciada en Relaciones Internacionales. Elaborando actualmente Anteproyecto de Tesis para la Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Rafael Landívar (URL). Pos-grado en Estrategia Nacional, Centro de Altos Estudios Nacionales Uruguay (CALEN). Egresada del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa (CHDS). Cargos: Analista Inteligencia, Dirección Nacional de Inteligencia de Estado, Uruguay (DINACIE). Analista en Temas de Seguridad, Centro de Estudios de Guatemala (CEG). Coordinadora de la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática (REDGUA). Catedrática Universidad Rafael Landívar (URL). Contacto: *griselcapo@hotmail.com*.

Werner F. Ovalle R. posee estudios en Ciencias Jurídicas y Sociales, Maestría en Seguridad Pública, actualmente estudiando Maestría en Política y Comunicación. Dentro de la experiencia laboral, analista en temas de inteligencia, seguridad y defensa, ocupó los cargos de Coordinador del área de seguridad y defensa, Subdirector de Análisis y Subdirector de Información de la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República de Guatemala, Egresado del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa (CHDS). Actualmente asesor de la Dirección General de Inteligencia Civil, miembro de la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática y de la Comunidad de Defensa. Contacto: *wernerovalle@hotmail.com*.

LA CULTURA NACIONAL

La Influencia en la Estructura de Inteligencia Nacional en el Ecuador¹⁶⁸

Jaime Castillo Arias

En el trabajo se describen y analizan distintos enfoques sobre la percepción de la inteligencia estratégica en la región, donde a menudo se impone el concepto de que está inmersa en el empleo militar y político, sirviendo para las necesidades coyunturales, en lugar de ser utilizada para prevenir las amenazas externas y ser aprovechada de manera integral para optimizar un sistema que esté al servicio y bajo el control de los organismos del Estado, basándose en el legado histórico que, en el caso de Ecuador, ha dejado un balance positivo y fundamentando que existe potencial para adaptarlo a las necesidades de la época de la Información y el conocimiento.

La Inteligencia Militar como Fuente para un Sistema Nacional Pendiente

El tratamiento de los temas de Inteligencia en el Ecuador básicamente se ha efectuado desde la óptica militar y por autores militares.¹⁶⁹ Al respecto, cabe destacar el trabajo realizado por Adrián Bonilla y Cristina Camacho,¹⁷⁰ que constituye una aproximación teórica a la actividad de Inteligencia y posee el mérito de ser una investigación desde una óptica no militar.

Edwin Lieuwen¹⁷¹ analiza el papel militar desde la independencia de los estados de la región hasta el inicio de la guerra fría y destaca que “una vez obtenida la independencia, los líderes de los ejércitos revolucionarios se movieron fácilmente y de forma natural dentro del vacío político creado por la desapa-

¹⁶⁸ Los conceptos vertidos en el presente ensayo son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente el criterio institucional ni constituyen política del gobierno ecuatoriano; las ideas doctrinarias expuestas tienen una intención netamente académica.

¹⁶⁹ Al respecto cabe mencionar el trabajo realizado por el del Gral. Raúl González Alvear sobre *Inteligencia Nacional y Estratégica* (Quito: n.p., 1970).

¹⁷⁰ Adrián Bonilla y Cristina Camacho. “El Sistema de Inteligencia Ecuatoriano y su Contexto Político,” documento presentado en el Panel de Inteligencia realizado en el Centro de Estudio Hemisféricos, 22-25 mayo del 2001 en Washington, DC.

¹⁷¹ Edwin Lieuwen, *Arms and Politics in Latin America* (London: Frederick A. Praeger, Inc., 1963).

rición de la autoridad real,¹⁷² por lo que “desde sus inicios las Fuerzas Armadas asumieron funciones extra militares (políticas).”¹⁷³

Remigio Romero y Cordero,¹⁷⁴ hace un admirable resumen histórico sobre la participación del Ejército en la vida política del Ecuador pero no menciona a la Inteligencia como parte de la estructura institucional. Lo mismo sucede en el caso de Patricio Haro Ayerve,¹⁷⁵ quien tampoco considera los Servicios de Información como elementos trascendentes en el proceso histórico, pese a que en la etapa colonial el Gobierno Español estableció un sistema de control con legislación, estructura y personal a fin de lograr que se indague “si se han introducido en algunas provincias elementos contrarios, así como también armas con el fin de inclinarse a la conspiración libertaria.”¹⁷⁶

Los trabajos mencionados sintetizan el concepto generalizado de que la Información está inmersa en el empleo militar y político, sirviendo para las necesidades coyunturales, acorde con la doctrina clásica de la época de influencia europea, que describe el empleo militar, el rol de los líderes, los medios y el escenario en el desarrollo de la guerra¹⁷⁷; y donde la información estuvo ligada al servicio de espionaje en los distintos niveles.

La profesionalización de las Fuerzas Armadas requirió regular cada una de las actividades requeridas para su funcionamiento.

En lo que respecta a las actividades de Inteligencia, en el caso ecuatoriano este paso trascendental se dio con la presencia de la misión chilena en el año de 1902¹⁷⁸ que dejó como legado el proyecto de Ley Orgánica Militar, presentada el 27 de junio de ese año y aprobada por la Cámara de Representantes en el año de 1904.

Esta ley tiene trascendental importancia ya que incluía “Informaciones” como parte de los Servicios Técnicos dentro de la Tercera Sección de la Plana Mayor del Estado Mayor General, y contenía tres mesas: Reconocimientos y Estadísticas Nacionales, Informaciones y Estadísticas de los países limítrofes e

172 Edwin Lieuwen, *Arms and Politics in Latin America*, p. 19.

173 *Ibid.*, 19.

174 Remigio Romero y Cordero, *El Ejército en cien años de vida republicana 1830-1930*, ed. Centro de Estudios Históricos del Ejército (Quito: IGM, 1991).

175 Patricio Haro Ayerve, *La Influencia del Poder Militar en la Historia del Ecuador* (Quito: Studio 21, 1997).

176 Jaime Castillo, José Montalvo, et al, *Historia y Desarrollo de la Inteligencia en el Ecuador*, Monografía (Quito: Escuela de Inteligencia Militar, 1986), p. 5.

177 Respecto a la doctrina militar de la época con una gran influencia europea especialmente en el concepto militar latinoamericano se recomienda leer a Hew Strachan, *European Armies and the Conduct of War* (London: George Allen & Unwin, 1983).

178 Remigio Romero y Cordero, p. 381.

Informaciones y Estadísticas del poder militar y naval de los principales países americanos y europeos.¹⁷⁹

Con el advenimiento de la misión italiana de 1922¹⁸⁰ se estructuró el Estado Mayor con las oficinas de Operaciones, Informaciones y la de Servicios, designándosele la misión de “ocuparse de las informaciones, de la propaganda y (eventualmente) de los negocios políticos.”¹⁸¹

El General Paco Moncayo Gallegos¹⁸² brinda una proyección de las Fuerzas Armadas y su participación en la defensa nacional ante incidentes externos, mencionando el rol político desempeñado en distintas etapas de la historia ecuatoriana. Su trabajo es importante ya que es realmente un estudio estratégico de proyección del Ecuador como Estado, con una visión post moderna de la Inteligencia.

También Pablo Andrade y Lissa L. North¹⁸³ mencionan las prioridades externas, desde la etapa del conflicto limítrofe con el Perú, el apoyo a los aliados durante la Segunda Guerra Mundial, el posicionamiento durante la guerra fría, la participación en organismos internacionales y regionales, así como el apoyo a la política contra las drogas con el convenio de la base de Manta, que considera que las prioridades actuales en temas de defensa, en especial con los Estados Unidos de Norteamérica, se resumen en “el alineamiento en la guerra contra las drogas y después del 11 de septiembre, en la guerra contra el terrorismo — lo que ha creado una institucionalización progresiva de los lazos entre las fuerzas de seguridad ecuatorianas y las agencias de los Estados Unidos de Norteamérica.”¹⁸⁴

A lo anterior se suma el trabajo de Fernando Bustamante,¹⁸⁵ y todos sirven de referente para el análisis de las actividades de Inteligencia como parte de la cultura institucional y por ende nacional.

El trabajo de Bustamante, además, con sus expresas consideraciones sobre la cultura nacional proporciona un marco teórico para ubicar las actividades de Inteligencia más allá de aspectos ideológicos y del rol coyuntural desempeñado,

179 Hernan Alonso Altamirano Escobar, *Inteligencia Militar: Ayer, Hoy y Siempre* (Quito: n.p., 1993).

180 Remigio Romero y Cordero, p. 432-447.

181 Hernan Alonso Altamirano Escobar, p. 28.

182 Paco Moncayo, *Geopolítica, Poder y Seguridad* (Quito: Escuela Politécnica del Ejército, 1994).

183 Pablo Andrade y Liisa L. North, “Ecuador: Political Turmoil, Social Mobilization, and Frustrated Reform” en *Latin América: Its Problems and Its Promise*, 4th. Ed. (Cambridge: Westview, 2005), p. 435-437.

184 *Ibid.*, p. 437

185 Fernando Bustamante, “La cultura política y ciudadanía en el Ecuador,” disponible en <http://www.flacso.org.ec/docs/antdembustamante.pdf> ; accedido el 12 diciembre del 2006.

permitiendo analizar de manera objetiva su desarrollo, profesionalización de sus miembros y principalmente su institucionalización como actividad.

Según este autor, la institucionalización “ha sido posible gracias a una dosis de aislamiento e introversión institucional, que les ha permitido ponerse a salvo y depurarse gradualmente de las lógicas dominantes del poder civil,”¹⁸⁶ criterio aplicable a las actividades de Inteligencia, ya que las mismas, en el ámbito militar, y hasta que alcanzaron su profesionalización constituían un “conocimiento tácito”¹⁸⁷ que se relacionaba con “los antecedentes culturales y la acumulación de experiencias individuales,”¹⁸⁸ características que se pueden asociar con el empleo de la Inteligencia en la etapa de la independencia y hasta inicios del siglo XX; período en el cual se desarrolla el “conocimiento implícito.”¹⁸⁹

A partir del año 1979, su institucionalización se concreta al constar en la Ley de Seguridad Nacional.¹⁹⁰ Dentro de los organismos dependientes de la Secretaría General del Consejo de Seguridad se incluye a la Dirección Nacional de Inteligencia, que consta del reglamento para normar las actividades de todo el Sistema Nacional de Inteligencia.

Tomando como premisa que la Inteligencia de un Estado se encuentra en el nivel en el cual la legislación existente la ubica, se puede deducir que, al igual que los temas de seguridad y defensa, en el país su tratamiento ha sido relegado y en el mejor de los casos ha sido considerado como un problema del cual se busca la solución por medio de un mejor relacionamiento civil-militar, como parte de la consolidación democrática de un país, como lo menciona Thomas C. Bruneau.¹⁹¹

Al respecto, es importante lo realizado por la fundación “Democracia Seguridad y Defensa” mediante la organización de eventos para analizar y mejorar las relaciones civiles y militares y publicaciones sobre gestión de políticas¹⁹² y administración de la Defensa,¹⁹³ con criterios coherentes para el mejoramiento

186 Ibid., p. 376.

187 Barry D. Watts, *Clausewitzian Friction and Future War*, Revised Ed. (Washington, D.C.: National Defense University, 2004).

188 Ibid., p. 47.

189 Ibid., p. 47.

190 Consejo Supremo de Gobierno, *Ley de Seguridad Nacional No. 275* (Quito, 1979).

191 Thomas Bruneau, “Ecuador: The Continuing Challenge of Democratic Consolidation and Civil-Military Relations,” *Strategic Insights*, V, No. 2 (febrero del 2006).

192 Trabajos y exposiciones recogidos en las publicaciones realizadas, Fundación Democracia Seguridad y Defensa, *Gestión de las Políticas de Defensa y de seguridad ciudadana en el Estado de Derecho* (Quito: V&O, mayo del 2005).

193 Fundación Democracia Seguridad y Defensa, *La administración de la Defensa en el Ecuador* (Quito: V&O, junio 2005).

de la seguridad y defensa nacionales pero que ponen en evidencia que el tema de la Inteligencia no es considerado como de interés prioritario.

Surge así que a la Inteligencia se la considera parte de la actividad de defensa a la vez que no existe una percepción negativa generalizada sobre la utilización de los organismos del Estado o de la Fuerza Pública de forma que afecten los derechos humanos y las leyes vigentes,¹⁹⁴ por lo que no se observa la necesidad de su transformación.

Como observan Steven C. Boraz y Thomas Bruneau¹⁹⁵ los sistemas de Inteligencia no se pueden relegar a las normas del control democrático y que reformar la “inteligencia y colocarla bajo el control civil puede ser mas difícil que hacer lo mismo con los militares.”¹⁹⁶

El tratamiento de este tema debe ser considerado de forma integral para buscar la optimización del Sistema de Inteligencia, de manera que esté al servicio y bajo el control de los organismos del Estado, basándose en el legado histórico que ha dejado un balance positivo, con la organización actualmente vigente.

Adrian Bonilla y Cristina Camacho consideran que el Sistema de Inteligencia ecuatoriano “opera a lo largo del período de gobiernos civiles iniciado en 1979 en un marco altamente institucionalizado, para un contexto como el ecuatoriano, que se explica por un largo período de profesionalización y de autonomía de las Fuerzas Armadas.”¹⁹⁷

Adicionalmente, mencionan que “los retos que enfrenta el sistema de inteligencia provienen de la inestabilidad política y de tensiones importantes en sus fronteras;”¹⁹⁸ y, en una reflexión final, que “estos retos se asumen en medio de una turbulencia política del Ecuador que construye un difícil escenario para la seguridad nacional, aún a pesar del grado de institucionalización alcanzado que es una fortaleza significativa pero finalmente vulnerable a un contexto de conflicto internacional e inestabilidad interna.”¹⁹⁹

¹⁹⁴ Los reclamos y denuncias existentes que sobre el mal uso de los sistemas de inteligencia en los cuales estarían involucrados miembros de la Fuerza Pública han sido denunciados en forma esporádica y han generado procesos legales de carácter interno e incluso llegando a reclamos de carácter internacional, sin embargo no han sido denunciados como procesos de abuso sistemático institucional (criterio del autor).

¹⁹⁵ Steven C. Boraz y Thomas C. Bruneau, “Intelligence, Reform and Democracy,” en *Democracy and Effectiveness: The Challenges of Intelligence Reform in New and Old Democracies*, email al autor por Thomas Bruneau, septiembre del 2005.

¹⁹⁶ Steven C. Boraz y Thomas C. Bruneau, p. 1.

¹⁹⁷ Adrián Bonilla y Cristina Camacho, “El Sistema de Inteligencia Ecuatoriano y su Contexto Político,” 23.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 23.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 23.

Podría sorprender el criterio expuesto por los investigadores Bonilla y Camacho sobre la situación del Sistema de Inteligencia en lo que respecta al presupuesto y los medios, si consideramos los conceptos y criterios existentes en varios países de Latinoamérica sobre las actividades de Inteligencia, ya que consideran que:

El presupuesto es mínimo, por lo que se hacen grandes esfuerzos por recoger la información. No solo se requiere de la actividad del individuo para la búsqueda de la información, sino más bien del uso de medios técnicos con avances tecnológicos que permitan disminuir los riesgos de la obtención de información. La información no solo se encuentra en medios o fuentes abiertas, sino que los medios técnicos son necesarios. Pero al momento -en- el Estado no existen recursos disponibles. En Ecuador siempre ha habido un tratamiento adecuado de la actividad de inteligencia, no como en otros países que ha sido mal utilizada.²⁰⁰

No necesariamente esta transcripción debe ser tomada en términos absolutos, pues no es un análisis realizado por instituciones a cargo de estas actividades, sino que es un trabajo efectuado por académicos. Sin embargo, puede servir como referente para avanzar en el proceso de profesionalización y control que requieren especialmente los Sistemas de Inteligencia de un Estado democrático.

La profesionalización, la estructura y el equipamiento de los organismos de Inteligencia del Estado, deben contar con un control ejercido desde el poder civil ya que se requiere que el concepto de Inteligencia sea socializado para que sus productos sean utilizados por las distintas instituciones del Estado y niveles de gobierno.

El marco referencial de empleo del Sistema de Inteligencia debe basarse en una legislación²⁰¹ nacional consensuada que entienda los temas en el contexto nacional / internacional más allá del análisis de la relación civil-militar:

Deben ser considerados en el contexto social, político e histórico que envuelve esta época, marcada por profundos cambios, que van desde lo ideológico, pasando por lo informativo e informático, un relacionamiento mundial sin

²⁰⁰ Ibid., p. 23.

²⁰¹ Respecto a la legislación de Inteligencia en la región se recomienda ver: José Manuel Ugarte, "Control Público de la Actividad de Inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa," documento presentado en el *Congreso Internacional: Post-Globalización: Redefinición de la Seguridad y la Defensa Regional en el Cono Sur*, Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, Buenos Aires, noviembre del 2002, disponible en <http://fas.org/irp/world/argentina/ugarte2.html> y del mismo autor "El control de la actividad de inteligencia: Realidad actual y tendencias hacia el futuro: Un análisis centrado en América Latina," presentado en el *Panel: Trends in Strategic Intelligence*, realizado del 28 al 30 octubre del 2003, en Santiago, Chile; organizado por el Center for Hemispheric Defense Studies, REDES 2003.

*precedentes, con todos los aspectos positivos y negativos que esto conlleva. Los desafíos que se presentan en la sociedad global hacen que la capacidad de conocer el entorno con su potencialidad, tanto de oportunidades como de riesgos, sea cada vez más crítica, considerando que los espacios, tiempos y reacciones, tanto políticas y sociales, como de seguridad, varían en una cadencia que va más allá de lo que las estructuras estatales e incluso las concepciones doctrinarias clásicas logran desarrollar y visualizar.*²⁰²

En el caso ecuatoriano el Consejo de Seguridad Nacional es el organismo que orienta las actividades e incluye a todas las instituciones e integrantes del Sistema. Adicionalmente, también constituyen referentes, en lo que respecta a la *Defensa Nacional*, el documento “*Política de la Defensa Nacional del Ecuador*,”²⁰³ que establece “*las relaciones y condiciones regionales y subregionales en las que se inserta el Ecuador y las proyecciones para la cooperación interestatal y la seguridad*”²⁰⁴; y el “*Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020*”²⁰⁵ que aclara que ésta debe ajustarse a “*la cambiante realidad nacional e internacional producida por el fin de la guerra fría y la vertiginosa expansión de la sociedad del conocimiento, por un lado, y la solución del diferendo territorial con el Perú, por otro, que nos condujo a la necesidad de replantear nuestra política exterior, con propósitos claros y atendiendo a las aspiraciones de todos los actores de la vida nacional.*”²⁰⁶

En estos dos documentos se advierte que las políticas de defensa y exterior coinciden conceptualmente en prioridades y en su orientación institucional, al recalcar la importancia de la relación externa y atendiendo a las necesidades de que se abran nuevos “espacios de reflexión doctrinaria y de conocimiento del nuevo relacionamiento entre las sociedades, que sirva de base para realizar una planificación que permita tomar decisiones oportunas en la conducción del Estado, lo que en esencia representa la actividad de Inteligencia”²⁰⁷ en el nivel estratégico.

Es importante entonces que la “estructura de inteligencia esté integrada a la estructura de la Seguridad y Defensa, debiendo a su vez actualizar sus roles y la

202 Jaime Castillo, “Inteligencia Estratégica en la Postmodernidad,” *Revista Fuerzas Armadas* (Ecuador). No. 141, mayo del 2005, p. 20.

203 *Política de la Defensa Nacional* (Ecuador). Edición Actualizada 2006 (Quito: Imprenta Mariscal, 2006).

204 *Ibid.*, 15.

205 Ministerio de Relaciones Exteriores (Ecuador), *Cultura, Emigración y Política Exterior*, PLANEX 2020; disponible en http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/planex/planex_esp.htm.

206 *Ibid.*, 5.

207 Castillo, “Inteligencia Estratégica en la Postmodernidad,” p. 21.

manera de actuar,²⁰⁸ y que disponga de un oportuno análisis de Inteligencia en el nivel estratégico como lo menciona Cynthia M. Grabo,²⁰⁹ puesto que la sorpresa a nivel estratégico según Douglas H. Dearth “es tal vez el aspecto fundamental en el proceso de inteligencia,”²¹⁰ — considerando que “existen tres tipos de sorpresa: diplomática, tecnológica y militar”²¹¹ — que en esencia podrá ser evitada o aprovechada con un eficiente Sistema de Inteligencia.

El entorno político y militar en que se ha desarrollado la actividad de Inteligencia dentro del proceso histórico nacional ecuatoriano tiene evidentes similitudes con el desarrollo histórico latinoamericano y regional.

Sin embargo, en lo que respecta a la función de Inteligencia y específicamente al rol de las instituciones a cargo de esta actividad, se ha evidenciado una marcada diferencia con lo sucedido en otros países, por cuanto se ha generado una cultura nacional sobre este tema, incluyendo su accionar como responsabilidad propia de la Fuerza Pública.

Pero, por otra parte, no se ha concretado la unificación de esta actividad en el nivel de la “gran estrategia”²¹² a pesar de que distintas instituciones e actores sociales la entiendan como un requisito fundamental para su funcionamiento y para alcanzar un nivel de competitividad adecuado.

208 Ibid., 22.

209 Cynthia M. Grabo. *Anticipating Surprise: Analysis for Strategic Warning* (Washington: Joint Military Intelligence College, 2002).

210 Douglas H. Dearth, “Failure in Intelligence, Decision-Making and War,” en *Strategic Intelligence: Theory and Application*, 2da. ed., editado por Douglas H. Dearth y R. Thomas Goodden (Washington, DC: Joint Military Intelligence Training Center, 1995), p. 174.

211 Ibid., p. 175.

212 El término “Gran Estrategia,” integra los medios militares, políticos y económicos que emplean los estados para la consecución de sus objetivos en el contexto internacional, al respecto leer a Stephen D. Biddle, *American Grand Strategy After 9/11: An Assessment*, abril del 2005, disponible en <http://www.carlisle.army.mil/ssi>.

La utilización y Control de la Inteligencia en una Sociedad Democrática Moderna

Según David Pion-Berlin y Harold Trinkunas,²¹³ la visión Latinoamericana confirma que las políticas de seguridad y defensa nacional no han constituido una prioridad y mucho menos lo han sido los aspectos relacionados con Inteligencia.

Los temas nacionales se circunscribían históricamente al rol militar o de influencia política, afectando en algunos casos los derechos de las personas.

De manera particular, el rol fundamental de la Fuerza Pública y de las Fuerzas Armadas en el país estuvo orientado a la defensa ante amenazas convencionales: el problema limítrofe con el Perú, caracterizado por una “paz violenta,” según David R. Mares²¹⁴ y ocasional y coyunturalmente en la participación política, aunque siempre reguladas por un marco legal que limitó sus acciones a lo constitucionalmente establecido y que la hace responsable de aspectos relacionados con la seguridad y el desarrollo.²¹⁵

Es importante desmitificar las actividades de Inteligencia, a pesar de que incluso en el derecho internacional y en las relaciones internacionales, comenzando por las mismas Naciones Unidas, se las ha considerado actividades revestidas de secretismo y en algunos casos de ilegalidad, por lo que en lugar de mencionar Inteligencia a este tipo de actividades la denominan, eufemísticamente, Información.²¹⁶

Sin embargo se debe resaltar la importancia de contar con un Sistema de Inteligencia que sirva para la conducción política del Estado, considerando lo que mencionó Martin Petersen, “si los líderes políticos van a tener éxito ellos necesitan una comunidad de inteligencia que esté enfocada en los factores que determinarán el éxito o la falla de una decisión política, no en pronosticar si ésta tendrá éxito.”²¹⁷

²¹³ David Pion-Berlin y Harold Trinkunas, *Attention Deficits: Why Politicians and Scholars Ignore Defense Policy in Latin America* (Documento preparado para ser presentado en la reunión de la Asociación de Estudios Latino Americanos, San Juan, Puerto Rico, marzo 15-18 del 2006).

²¹⁴ David R. Mares, *VIOLENT PEACE: Militarized Interstate Bargaining in LATIN AMERICA* (New York: Columbia University Press, 2001).

²¹⁵ La Constitución Política del Estado Ecuatoriano, vigente desde el año 1998, establece en los Art. 183 al 190 las responsabilidades de la Fuerza Pública.

²¹⁶ En términos de la doctrina de Inteligencia clásica se considera a Información como Inteligencia no procesada, por lo tanto un producto no terminado del proceso, sin embargo en otros sectores lo consideran como sinónimo de Inteligencia como en el caso de las Naciones Unidas.

²¹⁷ Martin Petersen, “What We Should Demand from Intelligence,” *National Security Studies Quarterly* 5, No. 2 (Spring 1999), p. 109.

Las actividades de inteligencia deben sustentarse en dos premisas básicas. La primera es contar con un basamento legal²¹⁸ y su respectivo control, pues como actividad no puede ser autónoma sino que debe responder a las necesidades del Estado, bajo la supervisión de las instituciones democráticas.

Como menciona José Manuel Ugarte,²¹⁹ es un tipo de actividad que tiene que ser controlada; estableciéndose el por qué y para qué, cómo y con qué medios y cuales serán los objetivos de dicho control. Asimismo, es fundamental considerar el absoluto respeto al derecho humano, contemplado en la legislación nacional e internacional y ninguna de sus acciones serán justificadas si van en contra de este principio.

Basándose en estos antecedentes se pueden desarrollar criterios para entender la cultura nacional e institucional en cuanto a las actividades de Inteligencia y para lograr a la vez el involucramiento de todas las instituciones en esta actividad indispensable para el Estado, en la era de la información y del conocimiento que han hecho evolucionar especialmente las tareas relacionadas con la búsqueda, obtención y análisis de inteligencia, como asimismo los conceptos sobre geopolítica y relaciones internacionales.

También ha generado transformaciones en el sector de la Defensa y en los organismos de Inteligencia, transformaciones propias de la Cuarta Generación de la Guerra,²²⁰ que involucra nuevas condiciones y escenarios de conflicto, que incluye lucha de ideas y pone en evidencia la necesidad de disponer gran cantidad de Información.

Ésta se proyecta como una Guerra Central de Redes,²²¹ cuyo elemento principal es la Información sustentada en el desarrollo tecnológico y la disponibil-

218 Camilo Milano, Cdr. Argentina, en el artículo presentado sobre “Los nuevos desafíos de la inteligencia estratégica frente a las nuevas amenazas de carácter transnacional” en el Panel: Armed Forces and Emerging Threats, realizado en Santiago de Chile del 28 al 30 de octubre de 2003. Evento auspiciado por el Center for Hemispheric Defense Studies, REDES 2003; menciona la importancia del “encuadramiento legal de los organismos de Inteligencia, debiendo basarse en la finalidad institucional, la naturaleza particular de las organizaciones, la legitimidad política-institucional y social de las actividades específicas, la adecuada inserción de la inteligencia en el proceso de toma de decisiones del Estado y los requisitos especiales de organización de las estructuras de Inteligencia.”

219 José Manuel Ugarte, “Control público de la actividad de inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa,” disponible en <http://www.resdal.org/producciones-miembros/main-ult.html>, accedido el 10 de agosto de 2006.

220 El concepto está siendo generalizado para analizar la evolución de la Guerra en la época contemporánea al respecto ver a William S. Lind, “Comprendiendo la Guerra de Cuarta Generación,” *Military Review* (enero-febrero del 2005), p. 12-17.

221 La Guerra Central de Redes como concepto de una nueva forma de la guerra, es sujeto de estudio por los analistas de temas de defensa en la actualidad, igualmente consta en la transformación militar de los Estados Unidos. Ver *Military Transformation: A Strategic Approach* (Washington, DC: Office of the Secretary of Defense, 2003).

idad de medios no necesariamente de carácter bélico, pero que pueden ser utilizados con esos fines, dando lugar al empleo asimétrico y configurando una nueva potencialidad de las amenazas, lo que obliga a desarrollar nuevos conceptos, doctrinas y acciones de Inteligencia para la Defensa, la Seguridad Nacional y las actividades del Estado.

La Información en la actualidad es un elemento del poder²²² y la doctrina norteamericana enfatiza el concepto de “dominación de la Información”²²³ que permite el uso de los medios y la capacidad de los sistemas disponibles para lograr la ventaja, que puede ser usada tanto en términos militares como para las decisiones del gobierno y es asimismo un elemento fundamental para la planificación dentro de la estructura de un Estado moderno.

De no ser así consideradas, estarían alejadas de los nuevos escenarios de confrontación, que incluyen operaciones de información²²⁴ y el uso de tecnología electrónica e informática para alcanzar la iniciativa.

Al respecto cabe mencionar el concepto de “Guerra de Información”²²⁵ de Martin Libicki, quien indica que “no existe como técnica separada para hacer la guerra”²²⁶ e indica las distintas formas de guerra de información que pueden ser usadas con ese fin.

Necesidad de un Concepto y Aplicación Integral e Incluyente de la Actividad de Inteligencia como Proceso y Organización

Si bien en el Ecuador aun existe el criterio generalizado de que las actividades de inteligencia están ligadas a la Fuerza Pública, cabe indicar que en el sector de la Defensa el personal de Inteligencia esta dedicado a actividades específicas en apoyo a las misiones de las Fuerzas Armadas, y en lo que respecta a la Seguridad Pública, la Policía Nacional tiene personal dedicado a obtener información para garantizar la seguridad ciudadana, que evidencia un proceso de profesionalización²²⁷ de esta actividad. En el caso de las Fuerzas Armadas se cor-

222 J. Boone Bartholomees, Jr., ed., *Guide to National Security Policy and Strategy* (U.S. Army War College, 2004), p. 110.

223 Ibid., p. 211.

224 U.S. Joint Chiefs of Staff, *Information Operations*, Joint Publication 3-13 (February 2006).

225 Martin Libicki, *What is Information Warfare?* (Washington, DC: National Defense University, 1995).

226 Ibid., Preface, p. 1.

227 La profesionalización de quienes se dedican a esta actividad ha sido una inquietud constante de la Fuerza Pública y de los regimenes democráticos, como parte de un proceso para lograr que se legalice su actividad y que se subordine al poder civil.

responde con una especialización para sus integrantes, con funciones y misiones específicas que la prestigian.

No obstante, es importante “desmilitarizar” el concepto ya que las actividades relacionadas con Inteligencia en un Estado no pueden estar limitadas a la defensa y deben incluir todos los aspectos relacionados con la seguridad y otros relacionados con el desarrollo y las relaciones exteriores.

La Fuerza Pública, en algunos casos, puede realizar actividades de Inteligencia en el ámbito interno y externo, dependiendo de las necesidades del Estado, ya que no existe un organismo que las integre y ejerza un control real sobre las actividades sino que únicamente desempeña un papel coordinador, lo que en la práctica no satisface el objetivo que pretende ser alcanzado por la conformación del Sistema, por lo que en la práctica finalmente llega a ser dependiente del Subsistema que mejor estructurado se encuentre.

Las actividades de Inteligencia de la Fuerza Pública poseen doctrina y reglamentación internas y constituyen una especialización y actividad permanente, siendo utilizadas también para las relaciones exteriores, como menciona el Gral. Ernesto González,²²⁸ al resaltar la importancia de “modernizar los organismos que conforman la seguridad de los Estados y de la región, fortalecer los sistemas nacionales de inteligencia e intensificar los mecanismos de coordinación, cooperación e intercambio de Información,”²²⁹ ameritando la actualización de las organizaciones y estructura de Inteligencia, concomitantemente con la actualización de la legislación, según requerimientos del nuevo ordenamiento internacional, necesarios para afrontar las nuevas amenazas en el orden interno y externo.

Las actividades de Inteligencia tienen dos aspectos definidos. El primero se relaciona con obtener y procesar la información de carácter abierto y de carácter exclusivo y la segunda, proteger la Información y las actividades de las personas y de las estructuras estatales que la producen. Por lo tanto, las actividades de Inteligencia se deben considerar no sólo relacionadas con la actividad tradicional de

²²⁸ Ernesto González, Director de Inteligencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas “El Papel de los Militares en el diseño de Políticas de Seguridad Regional,” *Revista Fuerzas Armadas* (Ecuador) No. 142, 2007: p. 18-25.

²²⁹ *Ibid.*, p. 24.

seguridad y defensa, sino también con aspectos relacionados con el desarrollo y la política externa.²³⁰

Es importante analizar lo que establece la Estrategia Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos de Norteamérica,²³¹ respecto a las experiencias y necesidades de Inteligencia para la Estrategia norteamericana y la legislación correspondiente aprobada por el Congreso, documento que recoge las experiencias sobre el atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 y la consecuente reacción política, diplomática y militar y marca la necesidad de contar con una estrategia de inteligencia para lograr la “transformación a través de la integración y la innovación,”²³² y una actividad de Inteligencia que sea “ más unificada, coordinada y efectiva”²³³ por lo que buscará:

- *Integrar las dimensiones internas y externas de la inteligencia norteamericana de manera que no existan vacíos en la comprensión respecto de las amenazas a nuestra seguridad nacional;*
- *Alcanzar una mayor profundidad y precisión en el análisis de inteligencia;*
y
- *Asegurar que los recursos de la inteligencia norteamericana permitan determinar las futuras capacidades así como el que proporcionen resultados actuales.*²³⁴

Las actividades de Inteligencia deben obedecer a los requerimientos del Estado y, según menciona el Vicealmirante Carlos Luís Alfonso, deben estar:

...en concordancia con las necesidades y posibilidades de los países en desarrollo y para optimizar el proceso de toma de decisiones en el marco del Estado, los centros o núcleos académicos, no necesariamente gubernamentales que realizan hoy estudios y análisis estratégicos podrían contribuir eficazmente, tanto desde un enfoque general como desde una perspectiva de inteligencia estratégica. Para ello sería necesario que hubiera sistemas estatales que regu-

²³⁰ Como trabajos de referencia sobre las implicaciones del desarrollo económico en aspectos de seguridad en Latinoamérica ver: Patrice Franko, *Toward a New Security Architecture in the Americas: The Strategic Implications of the FTAA* (Washington DC: CSIS, 2000); y, David Pion-Berlin, “Will soldiers Follow? Economic Integration and Regional Security in the Southern Cone,” en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol.42, no.1 (Spring 2000), p. 43-69.

²³¹ *The National Intelligence Strategy of the United States of America: Transformation through Integration and Innovation* (Washington, DC: Office of the Director of National Intelligence, October 2005).

²³² *Ibid.*, título.

²³³ *Ibid.*, p. 1.

²³⁴ *Ibid.*, p. 1.

*lasen funcionalmente la interacción informativa entre el sector oficial y las entidades de investigación mencionadas.*²³⁵

En la actualidad, se hace necesaria la existencia de una organización que integre a los especialistas de la actividad de Inteligencia del Estado²³⁶ como parte de una estructura y su correspondiente proceso, lo que incluye actividades específicas y a quienes aportan conocimiento multidisciplinario para el Análisis.

Al respecto, el Gral. Juan Cheyre²³⁷ también coincide en que los aspectos de seguridad trascienden “la perspectiva netamente militar, adquiriendo importancia, entre otros, los actores políticos, sociales y económicos,”²³⁸ por lo que la Inteligencia de carácter estratégico “se preocupa tanto de los riesgos y/o amenazas, como de las oportunidades que brinda la situación internacional.”²³⁹

Hay que tener en cuenta que esta actividad tiene diferentes niveles, ubicados de acuerdo a la relevancia de la Información que obtienen y producen lo que hace indispensable la existencia de un Sistema que integre el conocimiento de todas las organizaciones que realizan esta actividad, constituyéndose el “Sistema de Inteligencia.”²⁴⁰

Su existencia es igualmente fundamental para integrar acciones y especializaciones, con claro beneficio para las instituciones del Estado y sería la base para que la actividad sea controlada y reajustada en base a los requerimientos.

235 Carlos Luís Alfonso, Vicealmirante (RS), Director del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada Argentina. Palabras de cierre del Seminario “Desafíos de la Inteligencia Estratégica en América del Sur 2004.” Disponible en <http://www.esgn.edu.ar/cee/Seminarios/palabrascierrereinteligencia.htm>, accedido el 27 de abril de 2006.

236 Al respecto es importante el trabajo realizado por Russell G. Swenson, “Intelligence Education in the Americas,” en *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 16, no. 1 (Spring 2003), p. 108-130, documento en el que analiza los sistemas de Inteligencia en Latinoamérica, su capacitación y las actividades que ha realizado el CHDS con respecto al tratamiento de temas relacionados con Inteligencia en la región.

237 Juan Cheyre, “Seguridad y Desarrollo de Negocios en América Latina,” *Escenarios Actuales* Año 11, no. 1, Centro de Estudios e Investigaciones Militares (Chile) (abril del 2006).

238 *Ibid.*, 5.

239 Luís Somoza, “Inteligencia: Su utilidad para la toma de decisiones en un mundo de nuevos conflictos” en el *Panel de Inteligencia*, realizado en Washington, DC, del 22 al 25 de mayo de 2001 por el Center for Hemispheric Defense Studies, REDES 2001.

240 El Sistema de Inteligencia integra a todos organismos que realizan esta actividad, a la vez que permiten el apoyo mutuo. En el caso de los Estados Unidos de Norteamérica el hecho de designar un encargado para enlazar y supervisar las actividades de Inteligencia de ese país, un Director Nacional de Inteligencia, a raíz del atentado del 11 de septiembre de 2001, obedece a este criterio. Al respecto se recomienda ver “The 9-11 Commission Report” disponible en <http://www.gpoaccess.gov/911/index.html>.

Una estructura semejante debe ser pensada considerando las nuevas amenazas²⁴¹ para la seguridad y defensa del Estado, así como las oportunidades de índole interno o externo para orientar su conducción política y económica.

En nuevos escenarios, la Inteligencia adquiere un nuevo rol ya que se ubica “en el centro de la verdadera revolución cultural que agita al mundo en transición entre los pseudos-equilibrios de la bipolaridad y las estructuras de límites aún inciertos, que prevalecerán en el siglo XXI.”²⁴²

El análisis prospectivo constituye otro reto para las actividades de Inteligencia al considerar distintos escenarios y dentro de ellos la identificación de las nuevas amenazas,²⁴³ elemento clave en la planificación del Estado y en especial para su seguridad y defensa.

Jorge Peña,²⁴⁴ considera importante disponer de un sistema para “prevenir y contener conflictos, impulsando la cooperación con organismos internacionales, fortaleciendo la cooperación institucional,”²⁴⁵ que necesariamente debe contener el intercambio de Inteligencia — Información, a través del contacto entre organizaciones internacionales de Inteligencia,²⁴⁶ lo que a su vez hace que esta actividad tenga un nuevo posicionamiento en las relaciones externas como apoyo, y, en el caso del personal de Inteligencia, el “compartir ideas y conceptos con alguien de otra nación, pero con las mismas responsabilidades, será casi siempre ventajoso, tanto para reforzar teorías o para evitar un criterio parcializado.”²⁴⁷

241 Las nuevas amenazas deben ser consideradas en base al entorno externo manifestado en los acuerdos internacionales y la realidad interna del país.

242 Luis Somoza, *idem.*, p. 9.

243 Con respecto a las amenazas consideradas en el país ver: Martha Lucía Larco Recalde, “Amenazas que afectan a la seguridad y Defensa de Ecuador” en el Panel sobre *Las Inseguridades Emergentes de la Comunidad Andina y Mercosur*, realizado del 7 al 10 de Agosto de 2002, en Brasilia, Brasil; organizado por el Center for Hemispheric Defense Studies, REDES 2002.

244 Jorge Peña, Crnl. de EMC., “La Seguridad Cooperativa como propuesta para la seguridad Hemisférica,” *Revista Fuerzas Armadas* (Ecuador). no. 135, mayo del 2003, p. 11-15.

245 *Ibid.*, p. 14.

246 Jorge Oswaldo Sillone y Luis Alberto Somoza, en el artículo “La Inteligencia como instrumento de cooperación internacional ante las nuevas amenazas continentales,” Documento presentado por el Center for Hemispheric Defense Studies, REDES, 2002. Disponible en <http://www.ndu.edu/chds/redes2002/Documents/Papers/apapers-tr3.htm>, donde se describe el rol de la Inteligencia en el nuevo escenario regional y entre las propuestas recomienda el “crear en el ámbito de la OEA, una organización que permita generar mecanismos de política continental donde las Agencias de Inteligencia de los países puedan tener un ámbito de discusión, de intercambio, de cooperación y de apoyo mutuo, con la finalidad de asistir a sus gobiernos y a la organización continental — OEA — para reducir los riesgos y amenazas colectivas o parciales en el marco continental,” adicionalmente proponen llegar a “homologar las doctrinas de Inteligencia.”

247 Chris Clough, “Quid Pro Quo: The Challenges of International Strategic Intelligence Cooperation,” en *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 17, no. 4 (Fall 2004), p. 605.

El intercambio de Información constituye una obligación ya establecida en algunos acuerdos internacionales relacionados con delitos transnacionales y para riesgos y amenazas comunes, como el caso de la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador-Colombia (COMBIFRON), que tiene como una de sus principales actividades la de intercambiar información.

Esto indica que, cuando obedece a acuerdos, este tipo de procedimientos tiene un reconocimiento social y legal tácito como procedimiento idóneo entre los estados y “por ello es necesario optimizar los mecanismos existentes de intercambio de información y proporcionar otros que permitan afrontar con mejores probabilidades de éxito, las nuevas amenazas.”²⁴⁸

Para poner en perspectiva el entorno en el cual se desenvuelven los temas de Defensa y Seguridad en la región, cabe recordar las reuniones de ministros de Defensa a partir de 1995, que sirvieron para definir a la seguridad como “multidimensional y abarcante,”²⁴⁹ constituido en el foro permanente en el cual “apareció en tabla la necesidad de definir las nuevas amenazas y como tratarlas”²⁵⁰ y que ha consolidado el rol de las Fuerzas Armadas en la defensa de la soberanía y la colaboración externa, restringiendo su participación en la seguridad interna.

En relación con el terrorismo, no necesariamente por la afectación directa a nuestro país, pero sí por la importancia internacional del tema y los acuerdos existentes para enfrentar esta amenaza, es asimismo necesaria una definición, ya que su ausencia dificulta la adopción de políticas comunes.

A esto se suman las diversas percepciones sobre su afectación y riesgo potencial, a menudo con connotación política y “en la lucha contra el terrorismo, el problema de la definición es un elemento crucial en el intento de coordinar la cooperación internacional.”²⁵¹ Esta situación se manifiesta igualmente respecto al resto de las nuevas amenazas.

Lo anterior lleva avalar la necesidad de una nueva estructura y normativa para el Sistema de Inteligencia y establecer nuevos requerimientos según

248 Ernesto González, “El Papel de los Militares en el diseño de Políticas de Seguridad Regional,” 25. De igual manera y como ejemplo, la Convención Interamericana Contra el Terrorismo (CICTE) de la OEA, mediante resolución AG/RES.1877(XXXII-O/02), estableció en el Art. 8, “la cooperación entre las autoridades,” y adicionalmente entre otras disposiciones el “establecer y ampliar los canales de comunicación a fin de facilitar un seguro y rápido intercambio de información.”

249 Suzeley Kalil Mathias y Ednéia Fazio, “Nuevas amenazas y su impacto sobre las fuerzas armadas brasileñas,” *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* Año 18, no. 3-4, julio-diciembre del 2004 (FLACSO: Chile), p. 65.

250 *Ibid.*, 65.

251 Boaz Ganor, “Defining Terrorism: Is One Man’s Terrorist Another Man’s Freedom Fighter?” Disponible en <http://www.ict.org.il/articles/researchdet.cfm?reserachid=4>, accedido el 22 octubre del 2004.

la percepción o existencia de potenciales amenazas en el país y la necesidad de proporcionar información a otros estados, puesto que caso contrario al sentirse amenazados buscarán otras alternativas para obtenerla en la medida que su carencia afecte su seguridad.²⁵²

Comentarios Finales

Se ha realizado una descripción del proceso histórico nacional en el cual se han desenvuelto las actividades de inteligencia, especialmente las referidas con las estructuras militares de las cuales inicialmente dependía. De esta relación provienen los conceptos existentes sobre esta actividad en la sociedad ecuatoriana.

No es menos cierto que no ha podido abstraerse de concepciones regionales relacionadas con la participación militar al menos en el uso de la violencia interna, que tuvo en muchos de los casos como protagonista a las organizaciones de Inteligencia de la mayoría de los Estados de la región, lo que no fue el caso en el país, al no ser una actividad protagónica durante los gobiernos militares, por lo que los distintos sectores sociales no tienen un referente negativo sobre esta actividad ni de que ésta haya sido politizada.

Bajo esta premisa de carácter general se puede afirmar que la Inteligencia ha tenido un carácter esencialmente profesional en apoyo a la misión de las Fuerzas Armadas, dentro de la estructura de Defensa y que ha actuado bajo un marco legal en actividades de Seguridad Nacional.

Sin embargo, considerando que las actividades de Inteligencia deben servir al Estado en su conjunto y no ser exclusivas del sector Defensa, se determina la necesidad de disponer y mejorar el Sistema existente y de contar con profesionales y analistas de formación multidisciplinaria, puesto que “gran parte de las tareas de Inteligencia, particularmente en el área de análisis, está basado en individuos — sus personalidades, experiencias, y teorías.”²⁵³

Actualmente cualquier acción relacionada con el apoyo y coordinación entre estados, debe incluir aspectos de intercambio de Información, considerando lo manifestado por Douglas H. Dearth ya que es necesario establecer “nuevas direcciones para Inteligencia,”²⁵⁴ en especial cuando los cambios globales

²⁵² La necesidad de información de un Estado ante una amenaza puede determinar comportamientos y acciones en su búsqueda, las mismas que incluso pueden ser demostradas por modelos matemáticos, ver: Jaime O. Castillo Arias, *Information Sharing about International Terrorism in Latin America*, Masters Thesis (Monterey, California: NPS, 2005).

²⁵³ Chris Clough, “Quid Pro Quo: The Challenges of International Strategic Intelligence Cooperation,” p. 605.

²⁵⁴ Douglas H. Dearth, “New Directions for Intelligence,” en *Strategic Intelligence: Theory and Application*, 2da. ed. Douglas H. Dearth y R. Thomas Goodden (Washington, DC: Joint Military Intelligence Training Center, 1995).

generan factores de riesgo que se potencializan con el acceso a la información, la tecnología y la capacidad de que los delitos y sus consecuencias sean de carácter transnacional.²⁵⁵

La importancia de la Información para el desarrollo²⁵⁶ y competitividad no puede ser relegada y su obtención requiere una estructura que realice análisis especiales en beneficio de las diversas instituciones públicas y privadas del país y una correcta difusión, con la debida compartimentación y seguridad.

Consideramos que estos criterios pueden ayudar a alertar sobre la importancia de las actividades de inteligencia estratégica para todo el Estado, respetando la transparencia exigida por las instituciones del Estado, proporcionando valor agregado para la toma de decisiones, haciendo de esta actividad una norma estatal que sea asumida por la sociedad como necesaria, disponiendo de una estructura o Sistema que realice sus actividades como un soporte valioso “sobre el cual se basen las decisiones fundamentales del Estado,”²⁵⁷ y permita desarrollar

255 El concepto de las nuevas amenazas varía en base a las percepciones que tiene cada país para efecto de establecer sus prioridades; en el caso de la región durante la Conferencia Especial de Seguridad realizada en la ciudad de Méjico los días 27 y 28 de octubre de 2003, se identificaron las principales amenazas en la región de orden social, político, natural y de seguridad. El alcance de las mismas en el contexto de la aplicación de las medidas que adopte cada país quedó expresada en la “Declaración de Quito,” con motivo de la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada en la ciudad de Quito, Ecuador, del 16 al 21 de noviembre de 2004.

256 Al respecto y considerando la misión constitucional que tienen las Fuerzas Armadas ecuatorianas en el desarrollo nacional, cabe destacar el trabajo realizado por Sergio A. Membreño Cedillo, “Enfrentado el futuro: fundamentos para una inteligencia estratégica del desarrollo: Perspectiva y concertación caso de Honduras,” *Cuadernos de Visión del país* (Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2001). El autor en las reflexiones finales sobre las actividades que realizaría una Unidad de Inteligencia Estratégica para el Desarrollo (UIED), menciona que debe “integrar y ver los problemas con una dimensión global que permita encontrar respuestas prácticas con carácter local y regional,” con una “función dual externa pero también propia, debe ser capaz de ver hacia el futuro sin perder la inmediatez;” unidad que presupone un accionar “en su nivel de incidencia técnica y política, y que su operatividad, por lo tanto, trascienda sus propios productos técnicos para involucrarse en el proceso de incidencia ciudadana y de gestión pública.”

257 Thomas Goodden, “Intelligence in the Information Age,” en *Strategic Intelligence: Theory and Application*, editado por Douglas H. Dearth y R. Thomas Goodden, segunda edición (Washington, DC: JMITC, 1995), p. 411.

una cultura nacional,²⁵⁸ que aproveche, en beneficio de la sociedad ecuatoriana, en lo que corresponde a Inteligencia, el potencial existente en la época de la Información y el conocimiento.

Datos Biográficos del Autor

El Coronel de Estado Mayor Conjunto **Jaime Castillo Arias**, oficial del Ejército ecuatoriano, se ha desempeñado como oficial de infantería y desde el grado de mayor como oficial del arma de inteligencia militar; entre sus funciones más importantes ha sido ayudante del Jefe del Teatro de Operaciones Terrestres y oficial analista de inteligencia durante el conflicto del Cenepa, ha sido Jefe del Departamento de enseñanza de la Escuela de Selva y oficial de enlace e instructor del Ejército Británico, Comandante de Batallón de Selva en la frontera con Colombia, Director de la Escuela de Inteligencia Militar, Secretario de la Comisión Binacional Fronteriza con Colombia (COMBIFRON), Jefe del Centro de Análisis estratégico del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y actualmente se desempeña como Subdirector de la Dirección de Inteligencia del Ejército. Ha realizado cursos de inteligencia desde el nivel táctico hasta el estratégico en el país y el exterior; ha obtenido una licenciatura en ciencias militares, una maestría en Ciencias de la Seguridad (Corporación Euroamericana de Seguridad y la Universidad de Cambridge), una maestría en Análisis de Defensa de la Escuela Naval de Postgrados en California, EE.UU., un diplomado en inteligencia económica de la universidad Bernardo O'Higgins de Chile y un Diplomado Superior en Política, Seguridad y Democracia (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Ha escrito en revistas especializadas de seguridad y defensa, así como se ha desempeñado como instructor y conferencista en institutos militares del país. Contacto: *j_castilloarias@hotmail.com*.

²⁵⁸ La Comunidad de Inteligencia ha constituido la institución de carácter integrador de las actividades de las agencias encargadas de realizar esta actividad en el país, sin embargo cabe resaltar que en la práctica en la región la integran en su mayoría las agencias de los organismos de seguridad, a diferencia de otros países y en especial de los Estados Unidos de Norteamérica donde la Comunidad de Inteligencia está integrada activamente por las agencias de todas las instituciones del Estado e incluso se ha reforzado su liderazgo para la coordinación y el control a raíz del atentado del 11 de septiembre de 2001. Al respecto ver el Reporte elaborado para el Congreso Norteamericano, por Richard A. Best, Jr., "Intelligence Community Reorganization: Potential Effects on DOD Intelligence Agencies," RL325156 (CRS: The Library of Congress, diciembre del 2004). Informe donde se evalúa los efectos de la reorganización de la Comunidad de Inteligencia del sector de la Defensa norteamericano y la relación con las otras agencias e igualmente su potencial reorganización, estudios que permiten observar la necesidad de reajustar los Sistemas de Inteligencia donde tiene una gran preeminencia el sector de la defensa, lo cual no necesariamente se ajusta a los requerimientos de los Estados de la región y del país en lo particular, pero que serviría de referencia para iniciar discusiones sobre el tema.

Desarrollo de la
Inteligencia
y su
Contratación con la
Sociedad Democrática

VISÕES DO JOGO

Percepções das Sociedades Canadense e Brasileira Sobre a Atividade de Inteligência

Joanisval Brito Gonçalves

“The self shines in space through knowing.”
The Upanishads

Introdução

Ao observar um mapa do hemisfério ocidental, logo se destacam dois grandes países: Canadá e Brasil. Aparentemente, o maior país da América do Norte e o maior da América do Sul teriam muito pouco em comum: enquanto o Canadá tem suas origens na colonização francesa e inglesa, e possui um regime parlamentarista monárquico com significativos vínculos ainda com sua antiga metrópole, o Brasil foi o único país do continente colonizado por portugueses, e é atualmente uma grande democracia republicana e presidencialista.²⁵⁹

Ademais, o Canadá é reconhecidamente uma das mais tradicionais democracias do continente, com instituições consolidadas e sem passado autoritário. Já o Brasil viveu, desde o final do século XIX, períodos de autoritarismo — o último dos quais finalizado em 1985 — apesar de atualmente possuir um regime democrático consolidado e sem quaisquer perspectivas de desvio para formas autoritárias de governo. Finalmente, embora sejam a segunda e a terceira economias das Américas, os níveis de desenvolvimento nos dois países são muito distintos.

Entretanto, uma análise mais minuciosa de Canadá e Brasil leva à constatação de que, na verdade, ambos os países têm muito em comum, com posições convergentes em termos de política externa e de segurança. De fato, quando o assunto envolve segurança e inteligência, o que se percebe nos últimos anos é uma aproximação cada vez maior entre os sistemas de inteligência dos dois países, a ponto do Brasil ter reestruturado seu principal serviço de inteligência com base

| 113

²⁵⁹ Importante registrar, não obstante, que apesar de ser uma República há pouco mais de cem anos, o Brasil viveu sob um regime monárquico parlamentarista, nos moldes de *Westminster*, ao longo de quase todo o século XIX, quando então se mostrava como uma das nações mais prósperas do continente. O modelo político do século XIX tem grande influência na construção da sociedade brasileira, particularmente no que concerne às relações sociais dele decorrentes. O Brasil foi o último país do continente a abolir a escravidão, em 1888, por meio de um ato da Princesa Regente que geraria reações dos núcleos escravocratas que culminariam no golpe de Estado que derrubou a monarquia, em 15 de novembro de 1889.

no modelo canadense.²⁶⁰ Em termos de ameaças, destacam-se as preocupações com o terrorismo, o crime organizado e com o desencadeamento de ataques terroristas contra alvos em países vizinhos a partir do território brasileiro ou canadense. Brasil e Canadá também têm que lidar com uma diversidade étnica e cultural significativa em suas próprias populações nacionais e com a dificuldade de se convencer a opinião pública de que o país é alvo de ameaças externas.

O presente ensaio tem por objetivo explorar a questão das relações entre a atividade de inteligência e a cultura nacional no Brasil e no Canadá, mais especificamente, como e de que maneira idéias e preconceitos relacionados à comunidade de inteligência e arraigados na sociedade afetam ações e escolhas dos tomadores de decisão e da opinião pública sobre os destinos da atividade de inteligência. Será que as sociedades brasileira e canadense percebem a atividade de inteligência da mesma maneira? Como se desenvolveu a cultura de inteligência nos dois países? Como brasileiros e canadenses vêem o papel dos seus serviços de inteligência e o que afeta essa perspectiva?

Convém preliminarmente fazer a ressalva de que as considerações aqui aduzidas são, em grande parte, fruto da experiência pessoal do autor e seus contatos com as comunidades de inteligência dos dois países. No Brasil, a produção acadêmica sobre o assunto praticamente inexistente,²⁶¹ e no Canadá

²⁶⁰ Ver http://www.csis-scrs.gc.ca/en/about_us/about_us.asp para a história e estrutura dos serviços de inteligência do Canadá. Para efeitos deste trabalho, inteligência pode ser definida como informação produzida a partir da obtenção e análise de dados, com processo e metodologia próprios, com vistas a produção de conhecimentos específicos para assessorar o processo decisório. De acordo com Sherman Kent, inteligência compreende, além do produto — o conhecimento produzido — o processo de elaboração deste conhecimento e a organização que o realiza. A legislação brasileira define inteligência como “a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.” Segurança, por sua vez, de acordo com a Escola Superior de Guerra do Brasil, é “o estado de garantia da sobrevivência e estabilidade dos indivíduos, comunidades, nações e grupos de nações, em clima que permita o desenvolvimento e a realização de seu potencial, em um ambiente saudável para as gerações atuais e futuras.” Finalmente, registre-se o termo “*security intelligence*” refere-se à atividade de inteligência voltada às ameaças internas, ou seja, inteligência interna ou doméstica, assim como é compreendida no Brasil e no Canadá.

114 | ²⁶¹ A atividade de inteligência tem sido muito estigmatizada no Brasil. Há pouquíssimos acadêmicos interessados em desenvolver pesquisa sobre o tema, muito associado à repressão e ao regime autoritário. Acrescente-se a dificuldade de acesso a fontes. Destacam-se os trabalhos de Marco Cepik e Priscila Antunes. Referência importante é Luiz Bitencourt, que trabalhou na área, e produziu pesquisa interessante sobre o antigo Serviço Nacional de Informações e a percepção da inteligência pelo Poder Legislativo entre 1964 e 1990. Ao contrário do que acontece em países como os Estados Unidos da América (EUA) e a Grã-Bretanha, há pouca ligação entre a comunidade de inteligência e a área acadêmica. Essa realidade começa a modificar-se, sobretudo com o ingresso de novos oficiais de inteligência por concurso público, muitos dos quais já chegam ao serviço com sólidos vínculos com ensino e pesquisa na academia.

ela reduz-se a poucos especialistas,²⁶² apesar do interesse na área vir crescendo nos últimos anos.²⁶³

Canadá e Brasil: Aspectos Étnicos e a Cultura de Inteligência

As sociedades brasileira e canadense são muito influenciadas pela diversidade étnica e cultural da composição de seu povo. Essa heterogeneidade étnica em ambos os países, associada à significativa inserção dos distintos grupos de imigrantes e seus descendentes nas estruturas sociais e na composição dos quadros do Estado, constitui aspecto interessante em termos de segurança, sobretudo para a inteligência.²⁶⁴ Em maior ou menor escala, pode-se encontrar pessoas das mais diferentes etnias no serviço público, inclusive nos órgãos de inteligência canadense e brasileiro.²⁶⁵

Além disso, a cultura nacional canadense e, sobretudo, a brasileira, não vêem em defesa e inteligência temas prioritários de debate pela sociedade.²⁶⁶ Ressalte-se que essa é uma preocupação das autoridades, mas não da população. O debate no Canadá sobre os riscos de atentados terroristas no país ainda é muito

262 Cita-se, por exemplo, Stuart Farson, Martin Rudner, Reg Whitaker e Wesley Wark, os quais, juntamente com mais alguns acadêmicos, têm constituído um grupo bem estruturado e altamente competente de pesquisa e produção sobre o tema.

263 Os centros de pesquisa sobre atividade de inteligência nas universidades canadenses têm-se desenvolvido nos últimos anos. O crescente interesse pelo tema deve muito à criação da *Canadian Association for Security and Intelligence Studies* (CASIS). Em seu evento anual de 2006, a CASIS reuniu em Ottawa mais de quinhentas pessoas — entre canadenses e estrangeiros, acadêmicos, jornalistas, funcionários do governo e especialistas da área privada — para a discussão de assuntos relacionados a inteligência e segurança.

264 Uma curiosidade sobre a composição das “nacionalidades” canadense e brasileira está no valor atribuído por criminosos aos passaportes de ambos os países. Afinal, qualquer pessoa, independentemente de sua origem, pode-se passar por brasileiro ou canadense, e um passaporte brasileiro ou canadense é altamente valorizado no submundo.

265 Isso não quer dizer que a distribuição seja equitativa e que, algumas vezes, esses serviços não se deparem com carência de pessoal de origem árabe ou chinesa, por exemplo.

266 Esse quadro tem mudado nos últimos anos. No Canadá, em virtude de um maior alinhamento do governo do Partido Conservador com os EUA e da participação canadense em forças de paz e coalizões, aumentou a atenção da opinião pública para com a Defesa. Acrescente-se a isso a mobilização das autoridades canadenses no combate ao terrorismo internacional. Já no caso do Brasil, Defesa há muito não é tema prioritário no debate doméstico. Não obstante, com o crescimento da criminalidade e da violência, questões de Segurança Pública são objeto de debate constante, inclusive com manifestações da sociedade no sentido de maior participação das Forças Armadas e dos setores de inteligência no combate à delinquência, em uma confusa idéia por parte da sociedade de emprego dos militares brasileiros em questões de segurança pública.

incipiente,²⁶⁷ apesar de ter ganhado mais força após a ação dos serviços de segurança que desbarataram supostas células terroristas em Ontário, em 2006.²⁶⁸ Já no Brasil, o terrorismo é praticamente desconsiderado. A opinião pública brasileira — e mesmo parte significativa das autoridades públicas — simplesmente não acredita na possibilidade de atentados terroristas no Brasil.

O Caso Brasileiro

No Brasil, apesar das mudanças na defesa e na segurança pública, desde o fim do regime militar, em 1985, um setor ainda permanece extremamente estigmatizado e associado ao período autoritário: a área de inteligência. A atividade de inteligência no País ainda é vista com preconceito por parte da população, fomentado por segmentos influentes da sociedade que menosprezam ou desconsideram a sua importância.²⁶⁹ Em recente entrevista, o ex-Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) afirmou que um dos principais desafios da agência é “torná-la conhecida e reconhecida. Conhecida pela sociedade e reconhecida pela importância que ela tem e que deve ter.”²⁷⁰ O ex-Diretor-Geral lembrou ainda da meta de tornar o serviço de inteligência mais respeitado “pelo

²⁶⁷ “Apesar da crescente ameaça ao Canadá representada pelo terrorismo, ‘as ameaças terroristas não são novas ao país, que já foi alvo do terrorismo internacional e que já foi usado como refúgio e base de operações de grupos terroristas para atacar outras nações amigas e aliadas.’ Ainda assim, os canadenses não consideram a segurança nacional como prioritária na agenda pública. Douglas Ross, um cientista político canadense, sugere que isso se deve ao fato de que a sociedade canadense passou a se ver, de forma um pouco narcisista, imune aos perigos que o terrorismo representa, muito por conta da tão propalada política externa canadense. No entanto, essa visão canadense não é apenas simplista e exageradamente otimista, ela deixa de reconhecer outros interesses legítimos que precisam constar em uma agenda focada na segurança.” Jacques Shore, “Intelligence Review and Oversight in Post-9/11 Canada,” *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 19: 456-479, 2006, p. 461.

²⁶⁸ Ian Austen and David Johnston, “17 Held in Plot to Bomb Sites in Ontario,” *New York Times*, 4 June 2006. <http://www.nytimes.com/2006/06/04/world/americas/04toronto.html>.

²⁶⁹ “(...) Existe no país, por conta da última experiência autoritária, uma resistência a discussões que abordem aspectos relativos à atividade de inteligência e à segurança nacional. Essa resistência (...) dificulta o debate sobre a regulamentação dos mecanismos responsáveis pela classificação e proteção dos ‘segredos governamentais’.” Priscila Carlos Brandão Antunes, *SNI & Abin: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX* (Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002), p. 24.

²⁷⁰ Entrevista do ex-Diretor-Geral da Abin, Márcio Paulo Buzanelli ao Inforel (www.inforel.org), em 20/12/2006. Acesso em 02/01/2007.

próprio governo e pelo conjunto da sociedade” e do fato de que o órgão não pode ser confundido com instrumentos do passado autoritário.²⁷¹

A sombra do passado ainda se faz presente, particularmente em virtude do significativo envolvimento dos órgãos de inteligência, tanto militares quanto civis, na repressão aos opositores do regime no período militar. Nesse contexto, o Serviço Nacional de Informações (SNI), antecessor da Abin, ocupou papel central no aparato de informações brasileiro e muitas vezes esteve associado aos mecanismos de repressão, inclusive com violações aos direitos humanos.²⁷² Apesar de extinto em 1990, o SNI ainda é lembrado quando se quer produzir críticas e comentários pejorativos à atividade de inteligência no Brasil.²⁷³

Escrevendo sobre os militares e a atividade de inteligência no Brasil, em 1986, logo após a redemocratização, Alfred Stepan assinalou que “o caso brasileiro é especialmente importante (...) porque o sistema de inteligência se tornou mais autônomo do que em qualquer outro regime autoritário moderno na América Latina; porque o começo da liberalização se iniciou dentro do próprio aparato do Estado devido às contradições geradas pela autonomia crescente do aparelho de segurança (...)”²⁷⁴

A atividade de inteligência no Brasil remonta a década de 1920, quando, em 1927, foi criado o Conselho de Defesa Nacional, cuja função era estudar e coordenar informações sobre “todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da Pátria.”²⁷⁵ Mas apenas após a II Guerra Mundial e no contexto da Guerra Fria é que se criou um órgão específico para tratar das atividades de informações no Brasil, o Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFICI). Criado em 1946, o SFICI só seria efetivado 12 anos

271 “Também, embutido nessa filosofia, não confundi-la com instrumentos que o governo teve no passado. É preciso caracterizar que serviços anteriores eram produtos de uma época da história do Brasil. (...) As coisas têm de ser contextualizadas. (...) Vivíamos no tempo da guerra fria, do mundo bipolar, do conflito leste-oeste. Era outra situação. Hoje, a Agência Brasileira de Inteligência, criada num ambiente de plenitude democrática, é guardiã do Estado Democrático de Direito, logo, o império da lei e da ordem.” Buzanelli, in: *Infocel*, op. cit.

272 “(...) sob muitos aspectos, o SNI, em particular, tornou-se um órgão governamental poderoso e sobre o qual poucos controles se exercitaram. (...) Em outras palavras, foi uma organização tão autônoma, que o seu principal arquiteto, o General Golbery do Couto e Silva, admitiria, anos mais tarde e já fora do governo, ter criado um ‘monstro’. (...)” Luís Antônio Bitencourt, *O Poder Legislativo e os Serviços Secretos no Brasil, 1964-1990* (Brasília: Faculdades Integradas Católica de Brasília, 1992), p. 27.

273 Apenas a título de exemplo, é comum setores da opinião pública brasileira referirem-se intencionalmente de maneira errada à Abin como “Agência Nacional de Informações” ou “Agência Brasileira de Informações” ou mesmo “Serviço Brasileiro de Inteligência” para associar o órgão atual ao SNI.

274 Alfred Stepan, *Os Militares: da Abertura à Nova República*. Tradução de Adriana Lopez e Ana Luíza Amendola (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996), p. 21.

275 Decreto nº 17.999, de 29 novembro do 1927.

depois, o que demonstrava o pouco interesse no assunto, em uma época em que a vida política no Brasil era marcada por sua mais profunda fase de populismo.²⁷⁶

Com o regime militar, estabelecido a partir de 31 de março de 1964, foi criado o Serviço Nacional de Informações (SNI),²⁷⁷ que deveria ser o principal órgão de assessoramento do Chefe de Estado com conhecimentos de inteligência. O SNI herdou a estrutura do SFICI, mas tinha mais atribuições e mais prestígio que este.

Ao longo do período militar, o SNI foi adquirindo cada vez mais prestígio, ao mesmo tempo em que também cresceu seu poder. Logo, a singela estrutura do SFICI deu lugar a um amplo sistema de informações, com órgãos vinculados nos diferentes níveis de governo e com capilaridade que cobria todo o território brasileiro, tendo alguns postos também no exterior.²⁷⁸

No contexto da Guerra Fria, o SNI seguiu o modelo doutrinário ocidental, tendo mantido um constante intercâmbio com os órgãos congêneres do Ocidente. Uma particularidade era que o SNI voltava-se para a segurança interna, estruturando-se muito mais como os serviços do bloco socialista, em especial como a KGB soviética. Apesar de nele trabalharem civis e militares, o órgão era dirigido e orientado pelos militares.²⁷⁹

A partir do final da década de 1960, com início da luta armada em reação ao regime militar, no que ficou conhecido como “os anos de chumbo,” o SNI passou a envolver-se cada vez mais com a repressão. A eficiência e eficácia de seus agentes na vigilância e detenção dos oponentes do regime e a violência de

276 Vide: Francisco Weffort, *O Populismo na Política Brasileira* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978), e Thomas Skidmore, *Brasil — De Getúlio a Castello (1930-1964)*, 11a edição (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996).

277 Lei nº 4.341, de 13 junho do 1964.

278 Embora atividades secretas de busca de informações, sob o patrocínio do governo, existissem no Brasil há mais tempo, foi a criação do SNI, em junho de 1964, poucos dias após a tomada do poder pelos militares, que marcou o início de um período específico. Nele os serviços secretos representariam enorme concentração de poder e, alimentados pela semiclandestinidade oficial, tanto ajudariam a dar sustentação de forma definitiva aos governos militares quanto teriam importância excepcional durante a estratégia da ‘abertura política’. Os serviços secretos foram, na melhor acepção do termo, ‘atores políticos’ qualificados do período.” Bitencourt, op. cit., p. 26.

279 “A idéia (...) foi a de criar um órgão civil e militar no qual os militares da ativa tivessem uma participação minoritária. Pelo estatuto original, nenhum oficial militar que estivesse na ativa poderia ser requisitado para participar do SNI. Em 1964, nenhuma das seis principais figuras do SNI eram generais da ativa (...). No final de 1968, entretanto, com o início dos movimentos de luta armada e o triunfo da linha-dura [no Governo militar do Brasil], o SNI se militarizou. A partir do final de 1968 e durante o transcorrer de toda a década de 70, as seis principais posições do SNI foram exercidas por generais do Exército que ainda poderiam ser promovidos. (...) De 1968 em diante, [o SNI] cresceu a ponto de se transformar na quarta força armada, embora não uniformizada. (...)” Stepan, op. cit., p. 27-28.

alguns de seus métodos deixariam feridas na sociedade brasileira que levariam anos para cicatrizar, com algumas ainda abertas. A atuação do serviço naquele período contribuiria para o estigma que acompanha a atividade de inteligência no Brasil até nossos dias.²⁸⁰

Mas o apogeu do SNI foi precisamente na primeira metade da década de 1980, quando chegou à Presidência da República o General João Baptista Figueiredo, o último dos presidentes militares. Figueiredo havia sido nada menos que o Chefe do SNI no governo anterior; portanto, natural que o órgão ganhasse mais prestígio. No Governo Figueiredo, o Chefe do SNI foi o General Octavio Medeiros, que promoveu o fortalecimento do órgão em uma escala sem precedentes.²⁸¹

Com o restabelecimento do governo civil, o SNI continuou em funcionamento. À época, o Brasil tinha uma Doutrina Nacional de Informações, concebida pela Escola Nacional de Informações (EsNI).²⁸² Criada em 1971, a EsNI tornou-se o centro produtor e difusor da doutrina de inteligência, por seus cursos passando civis e militares que atuaram na atividade. De fato, era da EsNI a atribuição de pensar e desenvolver doutrina brasileira de informações e assim o foi, de maneira praticamente exclusiva, até a extinção do SNI e do Sistema Nacional de Informações (SISNI). Essa doutrina seria reservada e condensada no Manual de Informações²⁸³ e, por meio dela, a atividade de inteligência no Brasil garantia sua uniformidade em termos de processo de obtenção de dados

280 “O SNI, ligado a uma extensa rede de organismos civis, mais os serviços secretos militares compuseram o Sistema Nacional de Informações (SISNI). Esses serviços alcançaram notável capacidade de influência sobre a condução das políticas públicas brasileiras. Foram decisivos na repressão à guerrilha urbana e rural que tentou se articular no Brasil entre 1968 e 1972. E exerceram extraordinário controle sobre a vida do cidadão comum por intermédio dos registros cadastrais individuais. Dois chefes do SNI tornaram-se Presidentes da República, e todos os chefes do SNI foram “ministros da casa,” ou seja, ministros que despachavam diariamente com o Presidente da República e que mantinham com ele estreita relação de confiança.” Bitencourt, op. cit., p. 27.

281 “Medeiros chefiou o SNI com amplo apoio do Presidente, recebendo todos os recursos humanos e financeiros que achou necessário. (...) o SNI de Medeiros teve um poder extraordinário, sendo considerado algo como uma quarta força armada. (...) o SNI no governo Figueiredo conseguiu se expandir de forma nunca vista e obteve grandes vantagens pecuniárias. Mesmo após o fim do regime militar, continuou a contar com uma grande parcela dos recursos da União e a receber fundos superiores aos dos demais ministérios.” Antunes, op. cit., p. 62-63.

282 A EsNI dispunha de ampla estrutura física e de recursos humanos. Treinava quadros de informações não só do SNI, mas das três forças e de outros órgãos da Administração Pública, capacitando a comunidade de inteligência de todo o País e de nações amigas. A “Escola” chegou a ter centenas de alunos simultaneamente em diversos cursos de formação e treinamento, mostrando-se um centro de excelência na área.

283 Mesmo após a extinção do SNI e da EsNI, o acesso público ao Manual de Informações e à própria doutrina de inteligência permaneceria limitado à própria comunidade de inteligência.

e produção de conhecimento, contra-inteligência e mesmo operações. A EsNI representaria o cérebro doutrinário de uma comunidade de informações institucionalizada por um arcabouço legal²⁸⁴ e com órgãos presentes em diferentes setores da Administração Pública, das empresas estatais e autarquias e até nas universidades, compondo o SISNI e subordinando-se ao SNI.²⁸⁵

Em 15 de março de 1990, entre os primeiros atos do Presidente Fernando Collor de Mello estava a extinção do SNI, em um contexto de reestruturação da Administração Pública Federal.²⁸⁶ Tinha início um dos períodos mais infaustos para a atividade de inteligência no Brasil. Por meio de ato do Chefe do Executivo, a superestrutura do sistema de informações em torno do SNI desapareceu, e o órgão central perdeu seu mandato, seus objetivos e seu status de Ministério, sendo reduzido a um pequeno departamento da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE).²⁸⁷ A EsNI foi também extinta e o Manual de Informações banido. Muitos documentos foram perdidos, outros tantos destruídos.

Entretanto, talvez o maior impacto da medida do novo Governo tenha sido sobre os recursos humanos do sistema de informações. Os militares foram automaticamente reconduzidos a suas respectivas forças, esvaziando o órgão de profissionais de alta competência. Pior foi a situação de mais de dois mil funcionários civis, muitos demitidos de maneira abrupta. Com isso, prejudicavam-se profissionais com anos de carreira e causava-se uma ruptura cronológico-institucional com impactos arrasadores sobre a cultura de inteligência no Brasil.²⁸⁸

284 A EsNI foi criada pelo Decreto nº 68.448, de 31 de março de 1971 (data do aniversário do movimento de 1964). O art. 2º do Decreto estabelecia as finalidades da Escola: “a) preparar civis e militares para o atendimento das necessidades de informações e contra-informações do Sistema Nacional de informações; b) cooperar no desenvolvimento da doutrina nacional de informações; c) realizar pesquisas em proveito do melhor rendimento das atividades do Sistema Nacional de Informações.”

285 “(...) A EsNI tinha um corpo permanente de pesquisadores; a ESG [Escola Superior da Guerra] não tinha. A EsNI lidava com estudo de casos concretos e dados reais, e estava vinculada a um órgão operacional, enquanto a ESG tendia a formular doutrinas abstratas e não mantinha vínculos operacionais. A EsNI era uma escola profissional, de quatro graus, que tinha por incumbência o treinamento de todos os candidatos ao Sistema Nacional de Informações, a aplicação de testes e o ensino de inglês, espanhol, russo, alemão, francês e italiano e, eventualmente, árabe, ao passo que a ESG (...) era um misto de curso de orientação e curso de extensão universitária. Dentro da arena intra-estatal a EsNI estava, claramente, acumulando recursos poderosos.” Stepan (1996), *op. cit.*, p. 29.

286 Fernando Collor de Mello reestruturou a Presidência da República e os Ministérios por meio da Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990, convertida na Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990.

287 No âmbito da SAE foi criado o Departamento de Inteligência (DI), cuja única função era “implementar medidas de proteção a assuntos sigilosos, em nível nacional.”

288 Bitencourt, *op. cit.*, p. 131.

Ainda no que concerne ao impacto sobre os recursos humanos, há o caso de antigos funcionários que foram impedidos mesmo de retornar a seu escritório para buscar seus pertences pessoais. Aqueles que viveram o período lembram a sensação de insegurança e falta de perspectiva que se abateu sobre a comunidade, em um clima de frustração que beirava, em alguns casos, o desespero. Os servidores que permaneceram na SAE ficaram durante um bom tempo praticamente inativos, sem missão e legados ao ostracismo.²⁸⁹

A maior parte da opinião pública brasileira viu com bons olhos o fim do SNI. A extinção do SNI deu-se por um impacto direto e preciso e não houve na sociedade brasileira quem realmente “chorasse a morte do monstro.” De fato, os principais jornais e revistas da época noticiavam o processo de extinção do SNI como algo que tinha que ser feito e que fora uma vitória da democracia.²⁹⁰

Durante a primeira metade da década de 1990, a atividade de inteligência de Estado no Brasil permaneceu deixada a segundo plano. Entretanto, apesar da quase inoperância do órgão de inteligência civil, os demais membros da comunidade de informações do País continuaram atuando, muitos se fortalecendo em suas respectivas áreas, particularmente a inteligência militar e a criminal. De toda maneira, o fantasma do SNI e do autoritarismo continuava a assombrar o debate sobre o papel da inteligência no regime democrático.

As mudanças na Ordem Internacional e a consolidação da democracia no Brasil acabaram possibilitando, a partir da segunda metade da década de 1990, o ressurgimento da discussão sobre a importância do Estado brasileiro possuir um serviço de inteligência. Com o Governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, a atividade de inteligência passou por uma série de transformações, e ganhou força o debate sobre o papel dos serviços secretos no Estado democrático. A missão de criar o novo órgão de inteligência começou com o General Fernando Cardoso, e foi passada, em 1996, ao General Alberto Cardoso, então Chefe da Casa Militar da Presidência da República. O General Alberto Cardoso defendia a criação de uma agência de inteligência voltada à defesa da sociedade e do Estado, particularmente contra ameaças como o crime organizado e a espionagem — portanto, com forte viés de *security intelligence* — e que estivesse apta a subsidiar o Presidente da República e, a seu comando, os mais altos escalões do Governo — com conhecimentos de caráter estratégico. Cardoso também insistia em um serviço condizente com a democracia e orientado por fortes valores éticos. A nova agência e o novo sistema de inteligência deveriam estar sob con-

²⁸⁹ Informações obtidas a partir de conversas com servidores e ex-servidores dos órgãos de inteligência, entre maio e julho de 2007.

²⁹⁰ “SNI volta hoje para a tropa,” *O Estado de São Paulo*, 15 Mar. 1990; “Operários põem o SNI abaixo em 20 minutos,” *Gazeta Mercantil*, 15 Mar. 1990.

trole externo do Poder Legislativo, como acontece no Canadá e nos Estados Unidos da América (EUA).

Em 1997, foi estabelecido um grupo de trabalho encarregado de elaborar um Projeto de Lei para a criação do novo serviço de inteligência, a ser submetido ao Congresso Nacional. Vários modelos e serviços de inteligência pelo mundo foram analisados. Dentre os vários casos, o modelo canadense pareceu o mais interessante para a realidade brasileira:²⁹¹ uma única organização civil, sem poder de polícia, com atribuições de inteligência interna, externa e contra-inteligência, voltada especialmente para a segurança interna, e conduzindo suas atividades na estrita observância do ordenamento jurídico-constitucional em defesa do Estado democrático e da sociedade.²⁹² Ademais, as similitudes entre os dois países, particularmente no que concerne a objetivos nacionais e a questões de segurança, evidenciaram-se. Os laços com o serviço secreto canadense se estreitariam a partir de então, por meio do aumento no intercâmbio de informações.²⁹³

Esse processo culminou, em 7 de dezembro de 1999, na promulgação da Lei nº 9.883, que criava Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin).²⁹⁴ Estava restabelecida a atividade de inteligência de Estado no Brasil.

O Caso Canadense

A atividade de inteligência no Canadá remonta o século XIX,²⁹⁵ mas começa efetivamente a desenvolver-se no início da década de 1920, paralelamente à formação da Real Polícia Montada Canadense (*Royal Canadian Mounted Police* — RCMP).²⁹⁶ Nesse sentido, importante ressaltar que, até 1984, a atividade de inteligência de Estado no país ficava a cargo basicamente do Serviço de Segu-

291 General Alberto Cardoso, Maria Celina D'Araújo & Celso Castro (orgs.), *Militares e política na Nova República* (Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001), p. 330-331.

292 Priscila Carlos Brandão Antunes, SNI & Abin: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX (Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002), p. 175.

293 Razões de segurança não permitem aprofundamento desta questão. Entretanto, o que se pode dizer é que se estreitaram os laços entre os serviços brasileiro e canadense a partir da segunda metade da década de 1990. Vide, de toda maneira, General Alberto Cardoso. In: D'Araújo & Castro (orgs.), op. cit., p. 330-331.

294 www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/files/files_465ae5fa03114.pdf. Acesso em 11 Jun. 2008.

295 Wesley Wark, "Canada and the Intelligence Revolution," in Heike Bungert, Jan Heitmann & Michael Wala (editors), *Secret Intelligence in the Twentieth Century* (London-Portland: Frank Cass, 2003), p. 176-191.

296 Stuart Farson, "Canada's Long Road from Model Law to Effective Political Oversight of Security and Intelligence," in Hans Born, Loch Johnson & Ian Leigh (editors), *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability* (Washington, DC: Potomac Books, 2005), p. 100.

rança da RCMP (*Security Service*), com seu foco voltado à segurança interna e à contra-espionagem. Naturalmente que o caráter policial da organização à qual estava vinculado o serviço secreto influenciaria não só a inteligência canadense — aqui entendida como organização, conhecimento e atividade—, ²⁹⁷ mas também a maneira como a sociedade daquele país percebia essa inteligência.²⁹⁸

Marcos importantes na história dos serviços de inteligência canadenses são as duas Guerras Mundiais, quando o país mobilizou-se de maneira significativa, inclusive na área de informações, para o esforço de guerra. A partir da II Guerra Mundial, a atividade de inteligência ganhou força e foi impulsionada durante a Guerra Fria: nesse contexto, o Canadá associou-se ao UKUSA²⁹⁹ e criou, em 1946, o *Communications Branch of the National Research Council* (CBNRC), que, em 1975, tornar-se-ia *Communications Security Establishment* (CSE), sua agência ultra-secreta de inteligência de sinais.³⁰⁰ Também o Ministério da Defesa manteve sua inteligência militar.

Mas, efetivamente, coube à RCMP a atividade de inteligência e contra-inteligência, estabelecendo um caráter de *security intelligence* ao modelo

297 Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy* (Hamden, Connecticut: Archon Books, 1965).

298 Stuart Farson, “Security Intelligence Versus Criminal Intelligence: Lines of Demarcation, Areas of Obfuscation, and the Need to Re-valuate Organizational Roles in Responding to Terrorism” in *Policing and Society*, 1991, Vol. 2, p. 65-87.

299 “Em 1947, o Acordo de Segurança UKUSA (Reino Unido/EUA) foi efetivado. As partes desse acordo eram, e ainda são, os EUA, Grã-Bretanha, Canadá, Austrália e Nova Zelândia. Esse acordo, cujo conteúdo nunca veio a público e que ainda permanece classificado como ‘ultra-secreto’, dividiu as esferas de influência e responsabilidade em termos de inteligência de sinais entre os EUA e a Grã-Bretanha, designados como ‘primeiras partes’, e os demais signatários como ‘segundas partes’. Isso parece significar que os dados brutos de inteligência de sinais obtidos pelas ‘segundas partes’ seriam processados e analisados principalmente pelas ‘primeiras partes’. O Canadá assumiu a responsabilidade pela parte norte da antiga União Soviética e por áreas da Europa. O conteúdo do Acordo UKUSA, que eventualmente não existe no papel, é mantido atualizado em uma manual ultra-secreto chamado de Regulações Internacionais de SIGINT (Inteligência de sinais). Em 1948, o Canadá ingressou em um arranjo bilateral similar com os EUA chamado Acordo CANUSA (...)” Philip Rosen, *The Communications Security Establishment-Canada’s Most Secret Intelligence Agency* (Ottawa: Library of Parliament, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament Research Publications (PB-343E), 1993), p. 3.

300 “A existência e atuação do Departamento de Comunicações do National Research Council (Conselho de Pesquisa Nacional) não mereceu a atenção pública até 1974, quando foram reveladas em um programa de televisão do canal CBC. A participação do Canadá no Acordo UKUSA só foi revelado em 24 de março de 1975, pelo honorável C.M. Drury, então ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, na Comissão de Estimativas Diversas da Câmara dos Deputados. (...) A existência do CSE foi oficialmente reconhecida pela primeira vez pelo Governo do Canadá quando o honorável Jean-Luc Pépin, então ministro de Estado das Relações Exteriores, assim o declarou na Comissão Especial do Serviço de Inteligência de Segurança do Canadá, no Senado, em 22 de setembro de 1983 (...)” Rosen (1993), op.cit. p. 3.

canadense.³⁰¹ Em suas atividades, sem mecanismos sólidos de controle, o *Security Service* acabaria envolvendo-se em escândalos, sobretudo na década de 1970, quando foi acusado de arbitrariedades e de invasão da privacidade de cidadãos canadenses. As atividades intrusivas do *Security Service* levaram segmentos da sociedade a questionar o papel da inteligência: matérias foram publicadas denunciando e criticando a comunidade de inteligência e as ações dos serviços secretos contra a sociedade. Esses clamores chegaram ao Parlamento e ao Governo e foi então instituída, em 1978, a *Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police*, ou McDonald Commission.³⁰²

A Comissão McDonald constituiu um marco na história da atividade de inteligência canadense. A partir de seu relatório, publicado em 1981, foi feita uma profunda avaliação da atividade de inteligência no Canadá, com críticas à atuação do *Security Service* e recomendações pela separação da *security intelligence* da atividade policial, por meio da criação de uma agência de inteligência civil independente da RCMP, com um mandato claro estabelecido por lei e sob efetiva fiscalização e controle, com destaque para o controle parlamentar.

Em 1984, após cerca de três anos de discussão no Parlamento, extinguiu-se o *Security Service* e foi aprovado o CSIS Act, que criava o *Canadian Security Intelligence Service* (CSIS), um serviço civil, voltado à segurança interna, mas com mandato para realizar inteligência externa em defesa dos interesses canadenses. O mais importante: o *CSIS Act* criava também um órgão independente de controle externo para o CSIS, o *Security Intelligence Review Committee* (SIRC), que deveria se reportar ao Parlamento.³⁰³

301 Essa particularidade do modelo canadense atrairia a atenção dos que estavam estudando os diferentes sistemas estrangeiros para o desenvolvimento de um novo sistema brasileiro de inteligência.

302 “Nos anos de 1970 no Canadá, nosso Estado secreto, que havia funcionado com relativa discrição e eficiência por décadas, ganhou embaraçosa notoriedade, por uma série de razões. Não era mais possível passar de forma discreta, com a escalada de revelações de ilegalidades praticadas pelo serviço de segurança. O dilema levou a um número de inquéritos oficiais, sendo os mais notáveis a comissão de pesquisas sobre operações policiais no território de Quebec (Comissão Keable), instituída em 1981, pelo governo de Quebec, e a comissão federal de inquéritos sobre as atividades da Polícia Montada canadense (Comissão McDonald).” Reg Whitaker, “Designing a Balance between Freedom and Security” in Joseph F. Fletcher, *Ideas in Action: Essays on Politics and Law in Honour of Peter Russel* (Toronto: University of Toronto Press, 1999), p. 127.

303 “(...) O SIRC (Comitê de Revisão da Inteligência de Segurança) é integrado por até cinco conselheiros indicados pelo governador, após consulta com o Primeiro Ministro e com os líderes da oposição da Câmara dos Deputados. Seu objetivo é supervisionar as operações do CSIS e responder junto ao Ministro e ao Parlamento a respeito delas. O comitê possui também uma gama de atribuições investigativas. Ele cuida de reclamações referentes a atividades do CSIS e age como uma junta de apelação no que se refere a avaliações e a decisões de segurança no âmbito da legislação relativa a cidadania e imigração.” Philip Rosen, *The Canadian Security Intelligence Service* (Ottawa: Library of Parliament, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament Research Publications (PB-84-27E), Revised 24 January 2000), p. 9.

Interessante observar que o *CSIS Act* ocorria dentro de um movimento sem precedentes na história canadense de questionamento, por parte da sociedade, das responsabilidades de seu Governo, em particular no que dizia respeito ao papel do Estado frente à salvaguarda das liberdades e garantias individuais.³⁰⁴ Apenas dois anos antes, em 1982, havia sido aprovada a Lei “Constitucional do Canadá,” que compreendia a “Carta Canadense de Direitos e Liberdades,” documento máximo do direito canadense de proteção às liberdades civis e aos direitos individuais.³⁰⁵

De fato, com o *CSIS Act* desencadeavam-se mudanças importantes na atividade de inteligência canadense e na maneira como os serviços secretos e a atuação do Estado nessa área eram percebidos e aceitos pela sociedade: modificava-se a cultura nacional sobre inteligência e a opinião pública passava a debater a missão da inteligência e as prerrogativas do Estado na garantia da segurança do cidadão.

Desde a criação do CSIS e do SIRC já se vão mais de duas décadas. Nesse período, a opinião pública canadense viu momentos de desentendimentos e animosidades entre o CSIS e a RCMPE crises de credibilidade, como o caso do atentado contra um avião da Air India.³⁰⁶ Outrossim, testemunhou-se o processo de consolidação do controle externo da atividade de inteligência, não só pelo trabalho de revisão do SIRC, mas também de outros órgãos encarregados de supervisionar o aparato de segurança do Estado, como a *Commission of Public Complaints Against RCMP* e o *CSE Commissioner*. Ademais, começaram a ser publicadas algumas memórias de ex-agentes de inteligência — muitas das quais

304 “Um dos legados mais importantes dessa legislação foi que ela marcou o fim de uma era para a comunidade de inteligência. Pela primeira vez, o Canadá possuía uma legislação que claramente definia o mandato e os limites do poder do Estado realizar inteligência de segurança. De igual importância, ela criava uma estrutura para garantir o controle desse poder - e essa estrutura superou o teste do tempo.” Canada’s Security Intelligence Review Committee (SIRC), *Reflections: Twenty Years of Independent Review of Security Intelligence in Canada* (Ottawa, 2005), p. 11.

305 A Carta foi o ápice de um processo de afirmação dos direitos civis e das liberdades individuais no Canadá, que teve como marcos a Declaração Canadense de Direitos e Lei canadense de Direitos da Pessoa, aprovadas pelo Parlamento em 1960 e 1977, respectivamente, e a Carta dos Direitos e Liberdades da Pessoa, aprovada pelo Parlamento do Quebec em 1975.

306 Em 23 junho do 1985, o Boeing 747 da Air India, que ia de Montreal a Delhi, passando por Londres, explodiu sobre o Oceano Atlântico, matando 329 pessoas, das quais 280 eram cidadãos canadenses. As investigações concluíram por um atentado de terroristas sikhs. O CSIS, que acompanhava as atividades do grupo, foi acusado de negligência por não evitar o atentado, em uma polêmica que se estendeu pelas duas décadas seguintes. Discutia-se como o aparato de segurança e inteligência do Governo não conseguiu proteger seus cidadãos naquele caso, e questionava-se não só a eficiência, mas mesmo a necessidade de manutenção de um sistema tão falho. O caso Air India contribuiu para o desgaste na percepção, pela opinião pública, da importância da atividade de inteligência no Canadá.

criticando os serviços—, e jornalistas especializaram-se mais na cobertura do caso, com destaque para os trabalhos do *Globe and Mail* e o *Toronto Star*.³⁰⁷

Com os atentados de 11 de setembro de 2001, também o Canadá passou por importantes reformulações no seu sistema de segurança e inteligência. Entre os aspectos centrais dessas mudanças estava a aprovação, em 2002, da Lei Anti-terrorismo (*Anti-Terrorism Act*), que emendava o código penal, criminalizando o terrorismo, e dava novos poderes à RCMP para tratar de segurança nacional. Mudanças foram feitas na legislação relacionada à privacidade, entre as quais o *Security Offenses Act*, expandindo-se o rol dos crimes relacionados à segurança nacional. Ademais, foram criadas forças-tarefas multiagenciais e a própria estrutura do Governo foi alterada, com a criação do Ministério da Segurança Pública e Proteção Civil (*Public Safety and Emergency Preparedness Canada* — PSEPC), ao qual estão subordinados, além do CSIS e da RCMP, outros órgãos de segurança. A CSE continuou vinculada ao Ministério da Defesa.

Sem dúvida, a nova era do terror chegou ao Canadá, promovendo uma reestruturação em sua legislação e na organização das agências e ministérios. Também provocou uma maior aproximação entre os órgãos de segurança interna e revisão doutrinária das ações e mandatos desses entes. Mas a sociedade canadense ainda parece muito distante do debate, talvez pela confiança que tem em seu governo parar tratar do tema, ou simplesmente pela falta de interesse provocada pelo descrédito de que o terrorismo seja realmente um problema para o país.

Um recente acontecimento que afetou a percepção canadense de segurança e inteligência foi o Caso Maher Arar, referente à prisão nos EUA de um cidadão canadense de origem síria, acusado de terrorismo. A detenção teria ocorrido a partir de informação fornecida pela RCMP. Enviado pelos estadunidenses para a Síria, Arar ali permaneceria preso por um ano.

126 | Ao retornar para o Canadá, e com apoio de organizações de direitos humanos, Arar acusou as autoridades canadenses de contribuírem para sua prisão e deportação e informou que foi torturado na Síria. Logo o tema tornou-se aspecto importante do debate sobre os limites dos órgãos de segurança e inteligência e, em 2004, foi criada uma Comissão Governamental de Inquérito para o Caso Arar (*Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar*).³⁰⁸

³⁰⁷ Vide, por exemplo os trabalhos de Mitrovica, Cleroux, Starnes e Granatstein & Stafford (na bibliografia).

³⁰⁸ Canada, Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities* (Ottawa: Public Works and Government Services Canada, Dec 2006), p. 17.

Após quase três anos de trabalho, em 2006, a Comissão concluiu que a RCMP contribuiu para os infortúnios de Arar.³⁰⁹ Expôs problemas do sistema de segurança e inteligência canadense³¹⁰ e apresentou recomendações sobre mudanças na condução das atividades de inteligência e no sistema de controle das agências.³¹¹ Em janeiro de 2007, o Primeiro-Ministro apresentou desculpas formais do Governo canadense a Maher Arar e anunciou o pagamento de indenização de C\$ 10,5 milhões.³¹²

O ano de 2006 também foi marcado pela prisão em Ontário, em julho, de 17 suspeitos de planejarem ataques terroristas. A ação resultou de um trabalho do *Integrated National Security Enforcement Team* (INSET), força-tarefa composta por oficiais da RCMP, do CSIS, da Polícia Provincial de Ontário (*Ontario Provincial Police* — OPP) e órgãos de segurança.³¹³ A ação teve ampla cobertura da mídia e foi considerada um êxito dos serviços de segurança canadenses na guerra contra o terror.

³⁰⁹ Apesar de o CSIS não ter compartilhado qualquer informação com os estadunidenses sobre Arar antes de sua prisão em Nova York, o Relatório considerou a agência negligente em não atuar junto ao Serviço de Inteligência Militar da Síria (SMI) com o objetivo de evitar arbitrariedades contra o prisioneiro Arar e mesmo viabilizar seu retorno ao Canadá.

³¹⁰ Entre as recomendações do Relatório, está a de que a RCMP deve conduzir suas atividades de inteligência tendo em consideração seus objetivos como órgão policial, respeitando os limites de seu mandato e as competências de outras agências como o CSIS. Também destacou a necessidade de maior cooperação entre a RCMP e outras agências federais, provinciais, e estrangeiras e registrou a necessidade de controle mais efetivo das atividades desenvolvidas. Falou-se, ainda, da necessidade de maior treinamento em termos de segurança nacional, bem como que os agentes fossem preparados para lidar com questões étnicas, raciais e religiosas. Outra recomendação importante foi de que Maher Arar deveria receber uma compensação do Governo canadense.

³¹¹ O Relatório trouxe recomendações relacionadas à necessidade de criação de um novo órgão de controle das atividades de segurança nacional realizadas pela RCMP e de novos processos para revisão das atividades de outras agências. Propôs, também, maior integração entre os órgãos de controle e a criação de um *Integrated National Security Review Coordinating Committee* (INSRCC). Concluiu com a assertiva de que, em um mundo pós-11 de setembro, a segurança nacional, aí incluída a proteção dos cidadãos contra a ameaça terrorista, constitui uma das mais importantes obrigações do governo.

³¹² O Caso Arar e o trabalho da Comissão contribuíram para um debate no Parlamento sobre o papel dos órgãos de segurança e inteligência no Canadá. Vide, por exemplo, o Projeto C-447, para a criação de uma Comissão Parlamentar de Segurança Nacional, Parliament of Canada. <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Docid=2963907&file=4>. Acesso em 11 Jun. 2008.

³¹³ Segundo informado pelas autoridades canadenses, a partir de uma investigação iniciada em 2004, o INSET teria chegado aos suspeitos, em sua maioria jovens islâmicos, que planejavam atacar alvos como o Parlamento em Ottawa, e a CN Tower e a Bolsa de Valores em Toronto. Vide Beth Duff-Brown, “17 Terror Suspects Arrested in Toronto,” Associated Press, 3 June 2006. http://www.breitbart.com/article.php?id=D8I0QCG80&show_article=1. Acesso em 11 Jun. 2008.

Cultura Nacional e Atividade de Inteligência no Brasil e no Canadá: Dilemas e Perspectivas

Impossível entender a maneira como a atividade de inteligência é percebida em um país sem relacioná-la à cultura nacional. No caso de Brasil e Canadá, por razões distintas, a sociedade e a opinião pública dão pouca atenção à atividade de inteligência, em geral não a compreendem ou não sabem que existem serviços de inteligência ou quais sejam suas funções e mesmo não consideram a atividade de inteligência como relevante. De fato, em algumas vezes, vê-se um nível de descrédito na atividade que leva a opinião pública a tratá-la de maneira até irônica e sarcástica.

No Canadá, a falta de atenção para com a atividade de inteligência é fruto da maneira como o canadense comum percebe e se relaciona com o Estado como um todo. Após atribuir ao Governo um mandato, o cidadão canadense, em geral, dá pouca atenção à Administração Pública, e desde que esse Governo não o incomode em suas questões privadas, costuma deixar que seus representantes conduzam os destinos da nação. Diferentemente da brasileira, a cultura canadense não é de desconfiança com relação ao governo. Isso, associado ao modelo político canadense, que evoluiu para uma significativa concentração de poderes nas mãos do Primeiro-Ministro e dos órgãos diretamente a ele vinculados, permite aos governantes canadenses uma ampla liberdade de atuação, mesmo na área de segurança, sem que sejam questionados pela opinião pública.³¹⁴

Não se pode negar, outrossim, que, entre os “Pais Fundadores” do Canadá, estão grupos mais conservadores e contra-revolucionários que se estabeleceram reagindo à Revolução Americana.³¹⁵ Isso afetou significativamente a formação da cultura nacional no país.³¹⁶ O sociólogo estadunidense Seymour Martin Lipset lembra que, na formação dos dois países, enquanto os EUA se fundam em

³¹⁴ Vide Donald Savoie, *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, 4ª edição (Toronto: University of Toronto Press, 2004).

³¹⁵ Pelo contrário, com o processo de independência dos EUA, os colonos leais à Coroa inglesa, os *United Empire Loyalists*, migraram para o Canadá, que acabou se tornando o baluarte da resistência inglesa ao processo revolucionário iniciado nas 13 Colônias.

128 | ³¹⁶ “A cultura política inclui os sentimentos que as pessoas têm com relação ao conjunto da comunidade política do Canadá - reações aos símbolos nacionais (bandeira, hino, a Constituição), e os sentimentos de patriotismo, nacionalismo e orgulho, incluindo a questão de como as pessoas se sentem com relação à sua província em oposição ao país como um todo. Um segundo aspecto da cultura política envolve crenças com relação ao papel do Estado (...). Outra variável tem a ver com o assessoramento ao aparato decisório. As pessoas estão conscientes desse aparato, e até que ponto elas o querem controlar? Como os canadenses se sentem, em geral, com relação à polícia, à burocracia, aos tribunais e aos políticos? Os cidadãos confiam neles? Por outro lado, as pessoas sentem que a sua participação no sistema político pode fazer qualquer diferença? Até que ponto elas participam? Padrões de participação real podem ser considerados parte da cultura política (...).” Rand Dyck, *Canadian Politics: Critical Approaches*, 4th ed. (Canada: Thomson, 2004) p. 209.

bases revolucionárias, no Canadá ocorre exatamente o oposto, sendo este último essencialmente contra-revolucionário.³¹⁷ É nesse sentido que os valores políticos canadenses serão em alguns aspectos bastante distintos, v.g., dos estadunidenses e brasileiros. Exemplo está no fato de que, enquanto a Declaração de Independência dos EUA lista os objetivos de “vida, liberdade e busca da felicidade,” o Ato Constitutivo do Canadá de 1867 destaca como objetivos fundamentais do país “a paz, a ordem e o bom governo” (*peace, order and good government*).³¹⁸ Segundo Pierre Berton, os canadenses são mais “obedientes à lei, pacíficos, ordeiros, deferentes à autoridade, cautelosos, elitistas, moralistas, tolerantes, reservados e menos emotivos”³¹⁹ que os estadunidenses.³²⁰ Rand Dyck identifica cinco valores fundamentais que distinguem os canadenses dos estadunidenses:³²¹

- equilíbrio entre coletivismo e individualismo;
- particularismo e tolerância;
- deferência para com a autoridade;
- igualitarismo; e
- cautela, reserva, dependência e não violência.

O maior desafio para atividade de inteligência canadense neste início de século é reestruturar-se para fazer frente à nova realidade internacional e às chamadas novas ameaças. Nesse sentido, as estreitas relações com os EUA e o Reino Unido têm levado o Canadá a medidas mais fortes em relação ao terrorismo. Também tem aumentado a discussão em torno da criação de uma nova agência de inteligência externa. A necessidade de cooperação interagencial — com a formação de forças-tarefa — e com serviços estrangeiros é outro aspecto associado a mudanças.

O fato da atividade de inteligência no Canadá ser historicamente voltada à segurança doméstica gerou, segundo Wesley Wark,³²² marcas pro-

317 “Seymour Martin Lipset, *Continental Divide* (New York: Routledge, 1990), p. 8.

318 Rand Dyck, op. cit., p. 213.

319 Pierre Berton, *Why We Act Like Canadians* (Toronto: Clark, Irwin & Co., 1982).

320 Essa cultura política afeta diretamente não só a produção legislativa do país como também a maneira como se conduz o governo e como as instituições e mesmo os poderes do Estado canadense se relacionam. O canadense típico não costuma questionar o Governo e muito menos a conduta da Administração Pública e a maneira como as agências fazem seu trabalho. O grau de questionamento varia de acordo com a região e o nível sócio-cultural da população. Por exemplo, os *quebecois* costumam ser mais desconfiados e questionadores da Administração federal e mesmo provincial.

321 Dyck, op. cit., p. 213-221.

322 Wesley Wark, “Canada and the Intelligence Revolution” in Heike Bungert, Jan Heitmann & Michael Wala (editors), *Secret Intelligence in the Twentieth Century* (London-Portland: Frank Cass, 2003), p. 187-189.

fundas na percepção canadense da atividade. A primeira delas foi a idéia de que inteligência está diretamente relacionada com a atividade policial, uma vez que a polícia sempre teve um papel preponderante na comunidade de inteligência. A segunda conseqüência é o descompasso entre a atividade dos serviços de inteligência e o escrutínio político. E a terceira, por sua vez, está relacionada à identificação, na perspectiva do cidadão comum, da inteligência com abusos dos poderes policiais.

O debate junto à opinião pública sobre o papel da atividade de inteligência ainda é incipiente, mas tem crescido. Uma das conseqüências é a discussão sobre o desenvolvimento de mecanismos mais eficientes e eficazes de fiscalização e controle, sejam órgãos independentes de revisão, sejam comissões parlamentares. O fato é que a sociedade canadense começa a despertar para o tema, mas ainda muito lentamente.³²³

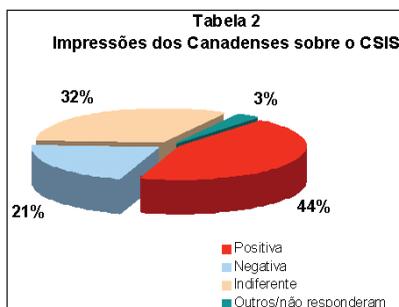
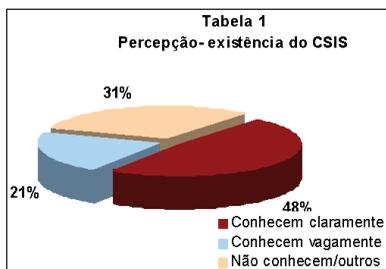
Um último ponto sobre a cultura nacional e a atividade de inteligência no Canadá que merece destaque diz respeito a uma pesquisa de opinião realizada pelo CSIS em 2005. O objetivo era determinar em que medida os canadenses conheciam o CSIS e o que pensavam a respeito da agência.³²⁴ Das 1.003 pessoas consultadas, 69% já haviam ouvido falar do CSIS (48% claramente e 21% vagamente)³²⁵ — vide Tabela 1. Na Tabela 2 encontram-se as impressões dos entrevistados sobre o CSIS.³²⁶

323 Wark, op. cit., p. 189.

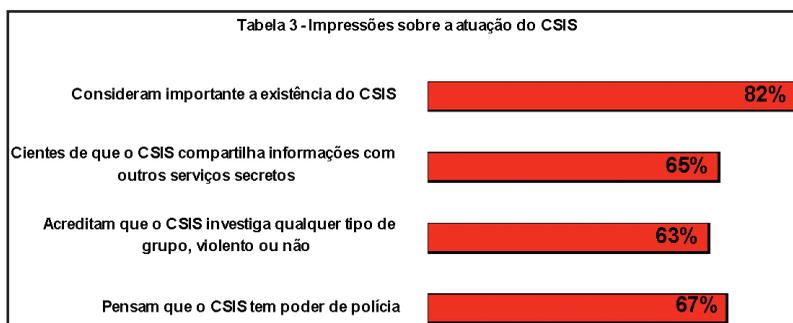
324 Dados disponíveis em http://www.csis-scrc.gc.ca/en/publications/other/impressions_csis.asp (acesso em 01/02/2007).

325 Os residentes na Colúmbia Britânica são os que mais já ouviram falar do CSIS (81%), estando os do Quêbec no outro extremo (54%).

326 Não foi identificada qualquer tendência que permitisse explicar porque os canadenses têm opinião positiva ou negativa sobre a Agência. As três respostas mais comuns foram “não sei,” “indiferente” ou “nada contra.” Outras razões para impressões negativas sobre o CSIS foram assinaladas como “os erros passados” e “a agência não conseguiu cumprir eficazmente sua missão.” Já entre as razões para uma opinião favorável estavam “o CSIS é necessário à segurança do Canadá” e “o CSIS garante a segurança do Canadá.”



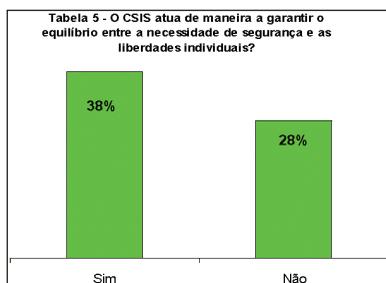
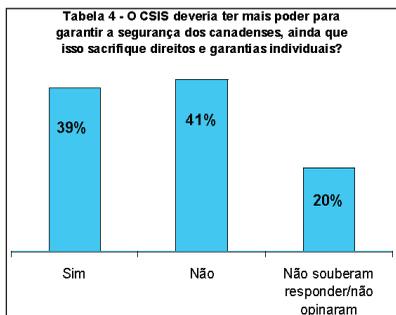
Já a Tabela 3 registra o conhecimento que a população tem das atividades do CSIS: a pesquisa apurou que os canadenses conhecem pouco sobre o papel da agência e seu mandato.



As tabelas 4 e 5 registram, respectivamente, a percepção da população sobre o aumento dos poderes do CSIS diante das necessidades de segurança e a confiança que os canadenses depositam no CSIS no que concerne à atuação da agência de maneira a garantir o equilíbrio entre a necessidade de segurança e as liberdades individuais.

Até hoje não foi feita pesquisa semelhante no Brasil. Entretanto, são evidentes o desprezo e a desconfiança pela atividade de inteligência, consequência do passado autoritário e da maneira como foi empregada pelo regime militar.³²⁷ A forte reação ao autoritarismo das duas décadas de governo militar concretizou-se na Constituição de 1988 e na perda de poder dos serviços de inteligência desde a redemocratização.

³²⁷ A partir do final da década de 1980, a reação ao período autoritário gerou um sentimento de repulsa a toda espécie de atividade que pudesse ser associada aos militares, e a inteligência foi incluída entre as “atividades ingratas.” Vide, por exemplo, Antunes, op. cit., e os trabalhos de Jorge Zaverucha.



Com a redemocratização, o Brasil passou por uma onda sem precedentes de afirmação das liberdades individuais.³²⁸ Chamada de “a Carta Cidadã,” a Constituição de 1988 cultuou o princípio da publicidade dos atos da Administração Pública (art. 37) e limitou bastante quaisquer práticas sigilosas por parte dos agentes públicos.

Mas um dos institutos mais importantes da Constituição de 1988 foi o *habeas data*.³²⁹ O *habeas data* teve grande impacto na cultura nacional no que concerne ao acesso à informação. Por meio desse mecanismo, inúmeros brasileiros requisitaram do serviço de inteligência informações que o órgão porventura tivesse a seu respeito. Foi criado mesmo um setor na Abin para cuidar dos pedidos de informações sobre pessoas referentes aos arquivos do período militar, os quais poderiam ser usados em processos de indenização contra o Estado.³³⁰

Outro ponto importante sobre a atividade de inteligência no Brasil diz respeito à atuação dos serviços no exterior. Mesmo sendo um país com fronteiras com todos os Estados da América do Sul, à exceção de Chile e Equador, e com relativa inserção internacional, o Brasil dá pouca atenção à sua inteligência externa. De fato, historicamente, o Ministério das Relações Exteriores brasileiro, reconhecido pelo alto nível de capacitação e profissionalismo de seu corpo

³²⁸ O artigo 5º da nova Constituição de 1988, referente aos direitos e garantias individuais, tem 78 incisos, que envolvem desde a vedação ao anonimato, apesar de prever a livre manifestação do pensamento, até a inviolabilidade do sigilo de correspondência.

³²⁹ “Conceder-se-á *habeas data*: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo” (Art. 5º, LXXII, Constituição).

³³⁰ O procedimento ocorre por meio do preenchimento de um formulário disponibilizado pela Abin, solicitando-se informações sobre o requerente nos arquivos da Agência. Feita a pesquisa, é emitida uma certidão sobre o que foi encontrado nesses arquivos. Identificadas evidências que possam fundamentar um pedido de indenização junto ao Governo brasileiro, dá-se início a um processo administrativo junto à Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. O assunto é regulamentado pela Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002. Maiores detalhes sobre esses procedimentos podem ser encontrados no site da Abin na internet (www.abin.gov.br) e da Comissão de Anistia (<http://www.mj.gov.br/anistia/default.htm>).

diplomático, mostra-se refratário à presença de oficiais de inteligência em suas missões diplomáticas e consulares. Apenas muito recentemente é que a Abin conseguiu criar alguns postos para oficiais de inteligência no exterior.

O SNI, por sua vez, dispôs de pessoal atuando nas embaixadas e consulados brasileiros. Entretanto, isso nunca se deu em larga escala e os próprios oficiais de inteligência eram muitas vezes antagonizados pelo corpo diplomático, que desconfiava desses oficiais como “espiões da ditadura.” Ademais, a Chancelaria sempre se viu como o órgão legítimo para informar o Chefe de Estado sobre questões de interesse brasileiro no exterior, apesar dos diplomatas não realizarem — e serem, de fato, proibidos de fazê-lo — atividade de inteligência. Atualmente, a Abin praticamente não realiza inteligência em território estrangeiro.

Aqui cabem algumas observações sobre a atividade de inteligência exercida pelos diplomatas. Inegável que a diplomacia sempre teve relação muito estreita com a obtenção de informações a partir de fontes abertas, mas também dados protegidos, apesar de segmentos do corpo diplomático atualmente não gostarem de admitir esta atribuição da diplomacia. No Canadá, o país dispõe, junto ao Ministério das Relações Exteriores e Comércio Internacional (*Department of Foreign Affairs and International Trade* — DFAIT), do *Security and Intelligence Bureau*, cuja atribuição é produzir conhecimento de inteligência para subsidiar o Ministro em suas políticas e no processo decisório, bem como assessorá-lo em ações de inteligência. Ademais, o Bureau é responsável pela segurança orgânica do Ministério e pela proteção aos sistemas de informações utilizados pelo Canadá no exterior.³³¹

No caso brasileiro, o serviço exterior não dispõe de nada semelhante ao Bureau canadense. À época do regime militar, havia, no Ministério das Relações Exteriores, o Centro de Informações do Exterior (CIEEx), composto por um grupo pequeno de diplomatas com formação em inteligência e voltados para a coleta de informações no exterior e produção de conhecimento de inteligência. Tratava-se de órgão extremamente sigiloso e praticamente não há referências públicas a respeito.³³² O CIEEx foi extinto com o SISNI. Atualmente, repita-se, a atividade de inteligência é objeto de certa resistência por parte importante do corpo diplomático brasileiro.

Assim, o foco da inteligência do Brasil continua sendo o da segurança interna. Daí a grande preocupação por parte da comunidade de inteligência

³³¹ Canada, Privy Council Office, *The Canadian Security and Intelligence Community: Helping Keep Canada and Canadians Safe and Secure* (Ottawa, 2001), p. 10-11.

³³² Carlos Fico, *Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar* (Rio de Janeiro: Record, 2004) e *Como eles agiam — Os subterrâneos da Ditadura Militar: espionagem e polícia política* (Rio de Janeiro: Record, 2001).

brasileira com as questões relacionadas ao crime organizado e à segurança pública. Nesse sentido, as atenções são voltadas ao narcotráfico, ao tráfico de armas, à porosidade das fronteiras e a questões estratégicas e de segurança nos países vizinhos.

A contra-inteligência também ganha destaque, sobretudo com o desenvolvimento de setores de tecnologia, como os das áreas nuclear, aeroespacial, de biotecnologia e de pesquisa agropecuária. Para fazer frente a ameaças a esses setores, a Abin desenvolveu o programa de proteção ao conhecimento, com o objetivo de divulgar, junto aos setores industriais e de pesquisa, medidas de salvaguarda de informações.

De toda maneira, os brasileiros ainda têm uma cultura nacional bastante displicente em termos de segurança. Isso acaba repercutindo na pouca valorização do setor de inteligência e na crença de que não se precisa da atividade. Claro que, com o aumento da violência e dos problemas relacionados à segurança pública nas cidades brasileiras, cada vez mais as autoridades falam da importância do emprego da inteligência. O problema é que, até por desconhecimento, fica-se muito mais no discurso que em ações concretas. Além disso, a ênfase é na inteligência policial e não na inteligência estratégica.

O Brasil, portanto, tem uma cultura nacional que repele a atividade de inteligência — por desconhecer-la e por associá-la a modelos autoritários — e tem profunda desconfiança de toda atividade da Administração que envolva segredo. Muitas vezes, prefere-se sacrificar o segredo, ainda que sua revelação gere riscos à segurança nacional, em nome de uma visão de liberdade ampla e total de acesso à informação. A sociedade brasileira tem dificuldade de admitir o fato de que em algumas áreas e sobre alguns temas o Estado tem que agir de forma sigilosa. A catarse de liberdade por que passaram os brasileiros com o fim do regime autoritário já tem duas décadas, mas ainda não acabou.

Conclusão

Canadá e Brasil são países com um grande desafio no que concerne à atividade de inteligência e à cultura nacional: convencer sua população e seus governantes de que o país está sujeito a ameaças como o crime organizado e o terrorismo e que a atividade de inteligência não se compõe de um grupo de trogloditas tentando bisbilhotar a vida alheia, mas tem grande relevância para a defesa do Estado e a segurança da sociedade.

No que concerne à transformação na maneira como a cultura nacional percebe a atividade de inteligência, o Canadá já deu passos mais efetivos que o Brasil. Desde sua criação, o CSIS tem buscado se mostrar para a sociedade canadense como uma agência que tem um relevante papel na garantia da segu-

rança. Nesse sentido, prática interessante tem sido a publicação pelo CSIS de relatórios ostensivos sobre temas que vão de questões estratégicas relacionadas à economia do Canadá à perspectiva do serviço sobre as novas ameaças ao país.³³³ A iniciativa gerou efeitos muito positivos para esclarecer a população sobre o CSIS e divulgar suas ações em benefício da sociedade. Na mesma linha, em 2005, a Abin criou a *Revista Brasileira de Inteligência*,³³⁴ primeiro periódico do gênero no Brasil, e que busca levar ao público em geral informações sobre a atividade e derrubar mitos e preconceitos.

Também por meio da participação em eventos, como seminários e congressos, de entrevistas a meios de comunicação e do comparecimento perante órgãos do Parlamento, os serviços dos dois países têm aumentado sua exposição junto à opinião pública. A prontidão para esclarecimentos é algo com que as agências de inteligência têm que lidar com certa frequência, em particular em países como o Brasil, onde qualquer conduta relacionada a interceptação telefônica, quebra de sigilo ou espionagem é automaticamente atribuída à Abin por setores influentes da sociedade.

Outro cartão de visitas dos serviços canadense e brasileiro diz respeito a esclarecimento dos setores privados sobre os riscos da espionagem. Daí que os modelos brasileiro e canadense assemelham-se quanto à preocupação de seus serviços com a proteção ao conhecimento. Canadá e Brasil destacam-se em áreas tecnologia de ponta e em setores de pesquisa e desenvolvimento. Esse conhecimento precisa ser protegido, e tanto a Abin quanto o CSIS têm um papel significativo na salvaguarda dos interesses de suas empresas e centros de pesquisa e desenvolvem atividades de conscientização sobre os riscos da espionagem industrial e da inteligência econômica.

Finalmente, há que se investir nas novas gerações para que sejam colocados de lado os preconceitos, e a atividade de inteligência adquira reconhecimento. Tanto o CSIS quanto a Abin têm afirmado sua preocupação em levar esclarecimentos e angariar a simpatia dos mais jovens, em especial de estudantes que virão a compor seus quadros. Muito interessante foi, em 2006, a iniciativa do CSIS de levar estudantes que compareceram à Conferência da CASIS, em Ottawa, para conhecer a sede da agência. A Abin também tem levado estudantes para conhecer suas instalações — assim como vem fazendo com políticos e jornalistas — com o programa “Conhecendo a Abin.”³³⁵ E,

333 Publicações disponíveis na própria página do CSIS em <http://www.csis-scrcs.gc.ca/en/publications/publications.asp> (acesso em 01/02/2007).

334 Vide www.abin.gov.br.

335 Vide http://www.Abin.gov.br/Abin/pastas_ppag/projeto_escola/menu_programa.htm (acesso em 10/03/2007).

recentemente, a agência inovou ao tentar alcançar o público infantil,³³⁶ com a publicação de uma revista em quadrinhos que tem como personagem principal um jovem oficial de inteligência.³³⁷

Ainda se levará muito tempo para mudar a maneira como a opinião pública percebe a atividade de inteligência, tanto no Brasil quanto no Canadá. Preconceitos devem ser combatidos, o interesse e o respeito pela atividade devem ser estimulados. E cada vez que o serviço comete uma falha, essa camada de desconfiança e desconhecimento é reforçada. Entretanto, não se pode desistir, pois mais importante é a necessidade de serviços de inteligência eficientes e eficazes no Canadá e no Brasil, e sob um controle efetivo do Poder Legislativo e a fiscalização da sociedade. Somente assim a atividade de inteligência será um dia componente forte da cultura nacional de segurança nesses dois grandes países do hemisfério.

³³⁶ Exemplo bem-sucedido dessa prática tem sido o da Agência Central de Inteligência dos EUA, a CIA, que tem uma página dedicada ao público infanto-juvenil. Vide <https://www.cia.gov/cia/ciakids/index.shtml> (acesso em 10/03/2007).

³³⁷ A iniciativa foi objeto de críticas, tanto por parte de setores da imprensa quanto de representantes da associação dos servidores da Abin, uma espécie de entidade de classe do pessoal de inteligência.

Referências Bibliográficas

Contribuintes, mas Não Citadas em Notas

Bandeira de Mello, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 13a edição. São Paulo: Malheiros, 2001.

Born, Hans; Leigh, Ian, eds. *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, 2005.

Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

Brasil. Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927.

Brasil. Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964.

Brasil. Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990, convertida na Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990.

Buzanelli, Márcio Paulo. Entrevista ao sítio de notícias *Inforel* (www.inforel.org), em 20/12/2006.

Canada Security Intelligence Review Committee (SIRC). SIRC Report 2003-2004 — An Operational Review of the Canadian Security Intelligence Service, *Public Works and Government Services Canada (2004)*: 3.

Cleroux, Richard. *Official Secrets: The Story Behind the Canadian Security Intelligence Service*. Scarborough: McGraw-Hill Ryerson, 1990.

D'Araújo, Maria Celina; Castro, Celso (orgs.). *Militares e a política na Nova República*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

Farson, Stuart. “*Canada’s Long Road from Model Law to Effective Political Oversight of Security and Intelligence*.” In: Hans Born, Loch Johnson & Ian Leigh (editors).

| 137

Gill, Peter. *Policing Politics: Security and the Liberal Democratic State*. London: Frank Cass, 1994).

Granatstein, J.L.; Stafford, David. *Spy Wars: Espionage and Canada from Gouzenko Glasnost*. Toronto: McClelland & Stewart Inc., 1992.

- Mitrovica, Andrew. *Covert Entry. Spies, Lies and Crimes Inside Canada's Secret Service*. Random House Canada, 2002.
- Rosen, Philip. “*The Canadian Security Intelligence Service*.” Ottawa: Library of Parliament — Parliamentary Information and Research Service — Library of Parliament Research Publications (PB-84-27E), Revised 24 January 2000.
- Skidmore, Thomas. *Brasil — De Getúlio a Castello (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 11a edição, 1996.
- Starnes, John. *Closely Guarded: a Life In Canadian Security and Intelligence*. Toronto: University of Toronto Press, 1998.
- Wark, Wesley. “Canada and the Intelligence Revolution.” In: Heike Bungert, Jan Heitmann & Michael Wala (editors). *Secret Intelligence in the Twentieth Century*. London-Portland: Frank Cass, 2003, pp. 176-191.
- Whitaker, Reg. “Designing a Balance between Freedom and Security.” In: Joseph F. Fletcher. *Ideas in Action: Essays on Politics and Law in Honour of Peter Russel*. Toronto: University of Toronto Press, 1999.
- Zaverucha, Jorge. *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- Zaverucha, Jorge. *Frágil democracia. Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

Dados Biográficos do Autor

138 | **Joanisval Brito Gonçalves** é Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), onde desenvolve tese sobre o controle da atividade de inteligência no Brasil e no Canadá. Especialista em Inteligência de Estado e Consultor Legislativo para a Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência do Congresso Nacional do Brasil, é também professor do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), e instrutor externo da Universidade da Força Aérea Brasileira (UNIFA). Em 2006, foi pesquisador visitante junto ao *Canadian Center for Security and Intelligence Studies, da Norman Paterson School of International Affairs/Carleton University*, em Ottawa, Canadá. Os conceitos e opiniões aqui emitidos são exclusivamente do autor e não refletem necessariamente as posições de entidades às quais esteja vinculado. E-mail para contato: joanisval@yahoo.com.

INTELIGENCIA Y CULTURA

Una Oportunidad para Uruguay

Jorge Jouroff

Resumen

En este breve ensayo nos proponemos, en primer lugar, desarrollar los conceptos básicos de análisis y su interrelación; en segundo lugar, entender el desarrollo y estructura de la inteligencia en un país pequeño de la América del Sur, Uruguay; y por último, utilizando nuestras ventajas, brindar algunas ideas para el presente. O, dicho de otro modo, intentar responder el interrogante fundamental que abordamos en nuestro trabajo: ¿Cómo emplear mas eficazmente los recursos del país, y sus tradiciones, su cultura, para producir inteligencia capaz de estar a la altura de las necesidades actuales?

Introducción

El primer escollo para escribir este ensayo es quizás su mismo título: Inteligencia y cultura. En efecto, al poco de comenzar, nos topamos con un problema: ¿cómo definir cultura? ¿En que sentido utilizar este término? ¿En su acepción más amplia o utilizándola de manera restringida, acotándola a la cultura política? Sin embargo, la cultura queda dependiente de la sociedad que estudiamos. Y ésta, a su vez, depende de su historia y de las condiciones concretas en las que fue creada. Por lo tanto, no podemos hablar de una relación abstracta entre cultura e inteligencia, sino de su relación en una sociedad determinada.

El segundo problema con que nos encontramos es que la inteligencia no es más (ni menos) que una herramienta. Nos preguntamos, entonces, **cuáles son las condiciones** que hacen posible (y necesario) el surgimiento de dicha herramienta. En general, podemos decir que sólo después de desarrollar los conceptos de guerra, estrategia, de pensar en la organización de los ejércitos y en la manera de dirigir la guerra, es que surge el concepto de inteligencia.

El tercer problema es que la inteligencia, como toda herramienta, no vale de por sí. Las formas organizativas se crean o surgen por alguna causa, con una finalidad determinada. Concordantemente con lo anterior, primero está la necesidad de dicha herramienta, y luego, la comprensión de su necesidad, lo que no es lo mismo.

I) Algunas Precisiones Teóricas

La historia del desarrollo de las ideas está condicionada por la historia del desarrollo material de la sociedad. El proceso de desarrollo del capitalismo con la consiguiente conformación del mercado mundial, provoca que en Europa se desarrolle el estado moderno y se comience a comprender primero y a estudiar después el fenómeno de la guerra. En efecto, este concepto es anterior a los demás: comprender que la guerra es un fenómeno social y que por lo tanto tiene leyes que la rigen, es producto de un largo proceso histórico. Corresponde a Maquiavelo el haber sido el primero en señalarlo, así como de su relación con la política. Los estudiosos de las guerras napoleónicas, en particular Karl von Clausewitz, sientan las bases para un estudio metódico y científico del fenómeno. Clausewitz no nos legó solamente su clásico estudio “*Von Kriege*” (De la guerra), sino asimismo una serie de obras donde estudia las campañas napoleónicas y sus derivaciones, tanto en el campo político como de los cambios en el terreno de la conducción militar.³³⁸

Nótese que anteriormente existieron grandes jefes militares, que dejaron memorias, crónicas de época y algunos pocos incluso teorizaron sobre estrategia y conducción: pero el estudio sistemático, metódico y sobre todo *teórico* del fenómeno sólo fue posible a partir de esa época, cuando la guerra adquiere ya proporciones nunca antes vistas y exige no sólo la comprensión, sino también cambios en la conducción y la planificación. Exige una profesionalización que deja muy poco margen para la improvisación. La conformación del estado nacional conlleva también la necesidad de los ejércitos nacionales permanentes. Es sin embargo en Prusia, un estado relativamente atrasado de la Europa adelantada, donde nace y se desarrolla la idea de Estado Mayor.³³⁹

Este concepto supone toda una revolución en el arte de la guerra. Ya no alcanza con poseer ejércitos entrenados y caudillos militares: se hace necesario al estado, *en tiempos de paz*, organizar y planificar para una eventual guerra. En sus inicios, el estado mayor es, según la concepción prusiana, un órgano de planificación y conducción a la vez. El jefe de estado mayor era a la vez el comandante en jefe militar.

140 | Sin embargo, en su acepción más clásica, el estado mayor es el órgano planificador por excelencia, separando así las dos funciones: planificación y comando.

³³⁸ Ver bibliografía, Obras de Clausewitz.

³³⁹ Ver bibliografía, en particular la referente a la historia del Ejército Alemán y su Estado Mayor.

Es imposible planificar sin políticas y objetivos claramente definidos; pero también lo es si no se cuenta con la información necesaria. Conocer al adversario, su organización, sus intenciones, su capacidad, ha sido desde siempre una gran preocupación de los conductores. Y por supuesto, es necesario también conocerse a sí mismo, tal como planteamos en el presente ensayo.³⁴⁰ Interesa destacar que, en conjunto, la información (y posteriormente la inteligencia) es concebible como parte de un todo: en efecto, **lo que cuenta es la capacidad** (o el potencial, según la doctrina), es decir, el conjunto de recursos (materiales y humanos) y la forma de utilizarlos de que dispone una nación para hacer frente a lo que definió como una amenaza o un desafío.

Europa fué la cuna del capitalismo moderno. Desarrolló ejércitos y doctrinas porque necesitaba conducir la guerra. Si hay una constante en la historia moderna, es la guerra. Guerras entre países centrales y guerras con países periféricos del sistema. No es de extrañar entonces que fuera allí donde surgieron los teóricos más grandes de nuestro tiempo. Por esa razón Inglaterra y Estados Unidos después desarrollaron las teorías del poder naval y Alemania las del poder terrestre: porque tanto naval como terrestre, eran la expresión militar preponderante de su poder, o como diríamos actualmente, *de la proyección de su poder*. Al decir de una cita atribuida a Alfred T. Mahan, “nosotros debemos desarrollar el comercio y la industria, para que nuestros hijos puedan desarrollar la estrategia y el poder militar, para que nuestros nietos puedan desarrollar el arte.”

En la actual coyuntura histórica existe la posibilidad para Uruguay de transformar nuestras debilidades en fortalezas. En el actual período existe la madurez en los sectores de defensa y seguridad como para intentar la redefinición de sus funciones y estructura de fuerza, y conformar, conjuntamente con la inteligencia a nivel estratégico, **un sistema**. Precisamente nuestra poca definición en algunos sectores facilitaría el intento, si sabemos aprovechar la situación.

II) El Contexto Histórico

América Latina, en contraste con Europa y el mundo mas europeizado, siguió otro derrotero histórico. El continente fue “descubierto” por los europeos y se lo comenzó a integrar al incipiente mercado mundial no como potencia dominante, sino como colonia. Derrotada la resistencia inicial, la explotación y organización de los enormes territorios se hizo en función de esas necesidades, no de las propias. Las propias, que eran las civilizaciones americanas, fueron destrui-

³⁴⁰ Si conoces a los demás y te conoces a ti mismo, ni en cien batallas correrás peligro; si no conoces a los demás, pero te conoces a ti mismo, perderás una batalla y ganarás otra; si no conoces a los demás ni te conoces a ti mismo, correrás peligro en cada batalla.[Sun Tzu, *El Arte de la Guerra*, Capítulo II. “Sobre las proposiciones de la victoria y la derrota.”]

das y la producción, sobre todo la extracción de metales preciosos al principio, se subsume completamente a la lógica del mercado europeo, que en esa época quería decir mundial. La independencia política tan trabajosamente lograda y la creciente dependencia del mercado mundial, conllevaron la necesidad de la formación del aparato estatal. Esa consolidación se produce, según los territorios, entre mediados y fines del siglo diecinueve. Brasil es el único país que logra conservar la unidad política heredada del imperio; en el resto, entre virreinos y capitanías, se consolida la división entre los países, no lográndose conservar la unidad que daba la dependencia de la corona española. En algunas regiones, como en América Central, la balcanización llega al extremo.

Se comienza un proceso de dominio *del propio territorio*, de consolidación del poder interno, por un lado, y de creciente integración al mercado mundial, por otro. Proceso que tiene altas y bajas, y que varía mucho de país en país, pero que en definitiva termina consolidando, no sin guerras civiles, el poder estatal, la maquinaria estatal. Dicho poder supone dos elementos fundamentales: por un lado la burocracia, capaz de administrar los bienes estatales, y por otro, el elemento coactivo, la fuerza armada, con capacidad de imponer la política central. Nótese que en un principio, estos ejércitos eran instrumentos para la política interna y externa a la vez.

Dependiendo de los países, este proceso termina con las postrimerías del siglo diecinueve y los comienzos del siglo veinte.

El Cono Sur conoce una pronta integración, sobre todo Argentina y Uruguay, gracias a la producción ganadera.

Como es lógico, y al igual que para la organización política, para la organización militar, América mira a Europa. El modelo prusiano para Argentina y Chile; la preponderancia del modelo francés para Uruguay. Se nota aquí la relación entre la cultura en general y la organización, entre un modelo más militarista y uno más abierto, como el francés.

142 | El proceso que va entre las dos guerras mundiales integra definitivamente al continente, y en particular al Cono Sur, al mercado mundial. En los casos de Argentina y Uruguay, a través sobre todo de su producción agrícola en general y ganadera en particular. Las formas de reparto de dicha renta, sin embargo, fueron distintas: mientras en Argentina la renta ganadera se concentraba en una pequeña pero poderosa clase de hacendados, en Uruguay se desarrollaban, desde el estado y gracias al batllismo, formas más igualitarias de reparto. Una de sus consecuencias es la creación y desarrollo de una poderosa clase media; otra, un estado moderno con una democracia relativamente estable, de lejos, la más estable del continente.

La segunda guerra mundial obliga a otro reacomodo: al fin de la misma, ya no es Europa la potencia dominante, sino los Estados Unidos. De la mano con la nueva realidad política, y su visión de ella, la nueva potencia comienza también a uniformizar doctrinas, equipos y estructuras, y a imponer su propio punto de vista: el enemigo fundamental pasa a ser los movimientos populares e insurgentes (“el comunismo”), y en la versión de la doctrina de la seguridad nacional, el enemigo interno, al cual se lo combate con todos los medios posibles, incluidos (y las más de las veces, sobre todo) los militares. Esto es muy importante para comprender las posteriores dictaduras en casi toda América, el predominio de los aparatos de inteligencia, sobre todo los militares; las pugnas entre la inteligencia militar y la policial y el escaso o nulo desarrollo de la inteligencia estratégica bajo conducción civil, y el rechazo de la mayoría de la población a una actividad que se presenta ante sus ojos emparentada con la pérdida de los derechos democráticos, con la represión, y sobre todo, oscura y secreta.³⁴¹

Este desarrollo histórico, y el hecho de enfrentar también problemas similares, explica las similitudes en las estructuras militares y de inteligencia en América Latina; las particularidades explican las diversidades.

Establecidas estas referencias históricas, en los párrafos siguientes centraremos el análisis sobre una parte del aparato estatal: los organismos de inteligencia.

III) Inteligencia: el Caso de Uruguay

Si bien en Argentina y Brasil existía una suerte de aparato de inteligencia desde antes de la segunda guerra, en Uruguay es sobre todo a partir del fin del conflicto que comienzan a adquirir el protagonismo que ostentan. No existiendo un órgano central, la actividad se desarrolla en dos sentidos. Por un lado, en las Fuerzas Armadas pero sobre todo en el Ejército, en la sección II del Estado Mayor, Informaciones, y por otro en la Policía, que comienza como una sección más de la Jefatura de Montevideo, la más importante del país. Para comprender mejor el entrelazamiento de las dos inteligencias, sus estructuras y la maraña de siglas, así como el rol preponderante de la militar en el período de la dictadura, sería conveniente repasar los períodos:

³⁴¹ La triste fama de estos aparatos no nos debe llevar a concluir que lo mejor sería que no existieran, como pueden argumentar algunos. Al contrario, nos debe llevar a la conclusión **de la necesidad de la conducción política** sobre los mismos y a su legitimación. El tema de la conducción política es clave también en lo referente a los ministerios del Interior y Defensa, donde la cúpula ministerial (Ministro, Viceministro y Director General) deben ser los responsables de elaborar las políticas, pero también deben estar en condición de comprender, interactuando, la traducción operativa de dichas políticas. El control político supone así el conocimiento de la operativa en cada uno de los ministerios.

- 1) de 1945 a 1973
- 2) La dictadura: de 1973 a 1984
- 3) La recuperación democrática: de 1985 a 2004
- 4) Perspectivas del actual gobierno

En el cuadro se reflejan en forma sucinta los distintos organismos cuyo desarrollo, funciones y estructura se detallarán más abajo:

Organismos de Inteligencia

| Período | Organismos a nivel | |
|-------------|--|---|
| | Militar | Policial |
| 1945 a 1973 | <ul style="list-style-type: none"> • Sección II del Estado Mayor del Ejército. • Servicio de Información de la Defensa — S.I.D. (hasta 1974) | <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Investigaciones (J.P.M.) • Dirección Nacional de Información e Inteligencia (D.N.I.I.) |
| 1973 a 1984 | <ul style="list-style-type: none"> • Servicio de Información de las Fuerzas Armadas (S.I.F.F.A.A.) | <ul style="list-style-type: none"> • J.P.M. • D.N.I.I. |
| 1985 a 2004 | <ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Información para la Defensa (D.G.I.D.) • Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DI. NAC.I.E.)³⁴² | <ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas (D.G.R.T.I.D.) • INTERPOL • J.P.M • D.N.I.I |

1) El período de 1945 a 1973

144 | Las Fuerzas Armadas siempre hicieron inteligencia esencialmente a través de la sección II -Informaciones del Estado Mayor. Aunque su misión fundamental era la inteligencia externa, en los hechos también realizaban inteligencia interna, valiéndose para ello de la distribución territorial del ejército, presente en casi todo el territorio nacional. Sin embargo, lo más importante de la inteligencia

³⁴² Para una mejor comprensión, en los organismos militares el cuadro marca *la sucesión*: coexistiendo actualmente la DINACIE y la inteligencia de las tres armas. En los organismos policiales, se indica el comienzo, coexistiendo todos, tal como se indica en el último cuadro.

interna provenía de la policía. Su conformación como una fuerza más horizontal, su distribución en todo el territorio, el control del propio territorio y el contacto permanente con la población, la hacían más idónea para la tarea. La situación social de posguerra y los problemas sociales en aumento provocan los primeros intentos de diferenciación. En Uruguay el ejército se divide en cuatro regiones militares, y la policía en diecinueve jefaturas (una por cada departamento.) En el caso del ejército, la información que provenía de los asentamientos militares se concentraba en la sección II, a nivel del Estado Mayor General (del Ejército.) Al nivel de las Fuerzas Armadas, el 23 de febrero de 1965 se crea el Servicio de Información de la Defensa (S.I.D.) como órgano conjunto de inteligencia militar. Éste funcionó plenamente desde principios de 1971 hasta fines de 1974, dirigido por los Coroneles Ramón Trabal como Director y el Francisco Silveira como Subdirector. En cambio, en la Policía no se concentraba en ningún organismo: las jefaturas se vinculaban mucho al poder local. Las tareas de información generalmente se realizaban desde la dirección de investigaciones. Es en Montevideo, la capital del país, en donde se comienza a gestar, dada su importancia política y operativa, un departamento especialmente destinado a inteligencia. En la década de los 1960, nacida de la sección de investigaciones, el nuevo departamento se llamará Inteligencia y Enlace y continuará dependiente de la Jefatura de Montevideo. La Dirección de Investigaciones continuará existiendo (y continúa hasta nuestros días, como parte de la propia Jefatura), pero la inteligencia propiamente dicha se concentra en el nuevo departamento. Posteriormente, en 1971, se creará una Dirección, bajo responsabilidad del propio Ministro del Interior y no de la Jefatura: la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (D.N.I.I.) Nótese que no existía un organismo coordinador de estas dos vertientes de inteligencia; cada una operaba por su lado.

Sin embargo, los conflictos sociales se recrudecen y aparecen las primeras organizaciones armadas en nuestro país. La izquierda organizada electoralmente por primera vez comienza a amenazar la hegemonía de los partidos tradicionales. Con un gobierno cada vez más autoritario, el enfrentamiento lejos de atenuarse, se incrementa. El Poder Ejecutivo, entonces, una vez que considera rebasada la capacidad de la Policía, crea las Fuerzas Conjuntas, donde se da predominio a las Fuerzas Armadas sobre la policía en la lucha contra la guerrilla, y dentro de éstas, al Ejército. Es así que las FFAA comienzan a desarrollar la inteligencia interna y a subordinar a la Policía al accionar de las mismas. El orden interno pasa a ser misión de las Fuerzas Armadas, en esta lógica de “guerra interna.” Éste fenómeno es una constante en toda América Latina: en Argentina, bajo Frondizi, se desarrolla el plan CONINTES (CONmoción INTerna del EStado), bajo la égida policial,

con el fin de reprimir los movimientos sociales e igualmente en Brasil, el OBAN (Operativo BANdeirantes) impulsados ambos por los Estados Unidos.³⁴³

Al fracasar, se retoma bajo conducción militar, que termina el golpe de estado de 1964. En Argentina, una vez derrocado Juan Domingo Perón, las Fuerzas Armadas se hacen cargo del gobierno y dirigen la posterior represión, casi ininterrumpidamente, hasta el gobierno de Héctor Cámpora. Luego vendría la peor dictadura de su historia.

En nuestro país, hacia 1973, según las mismas Fuerzas Armadas, la guerrilla estaba derrotada militarmente. El golpe de estado da inicio al segundo período.

2) La dictadura: de 1973 a 1984

Fruto de un largo proceso de deterioro de las instituciones, en junio de 1973 se produce el golpe de estado en Uruguay. Un golpe “a la uruguayaya,” desde la propia institucionalidad, y luego de un proceso de lucha interna entre las mismas fracciones golpistas. Las Fuerzas Armadas asumen el control del aparato estatal, y por supuesto, de los organismos de inteligencia. Si antes de 1973 ya la inteligencia militar era la predominante, con el golpe se consolida y se eliminan las pocas trabas que aún quedaban. En 1975 se rebautiza al SID como SIFFAA (Servicio de Información de las Fuerzas Armadas), dándole potestades de inteligencia interior, que de hecho ya había asumido su antecesor. La inteligencia policial se subordina a los organismos militares, como correlato lógico de la dictadura. Nótese que la conducción militar *subordinaba* a la inteligencia policial, la subsumía en la lógica represiva. No formaba un sistema de inteligencia y prácticamente no practicaba otro tipo de inteligencia que la necesaria para el accionar de las fuerzas Armadas en el gobierno. El cuerpo doctrinario³⁴⁴ en que se basaba el accionar se centraba en la noción de “enemigo interno” y en la lógica de la Doctrina de la Seguridad Nacional, que otorgaba a las FFAA un rol tutelar en el estado y la facultaba a estar presente en casi todos los aspectos de la vida nacional. El otro pilar teórico era el binomio “seguridad-desarrollo,” cuando desde el gobierno (y antes) se afirmaba que no podía existir desarrollo sin seguridad. La consecuencia de este enunciado fue que las Fuerzas Armadas se dedicaron, en consonancia con

³⁴³ Ver bibliografía, Potash para el caso argentino y Figueiredo para el caso de Brasil..

³⁴⁴ En general, y desde la Escuela de las Américas, se enseñó (*y se homogeneizó*) a los militares latinoamericanos en los nuevos conceptos. América Latina, sin embargo, también sistematizó la teoría, mezclándola, muchas veces, con la geopolítica. Sobre todo, quien produjo doctrina fue la Escola Superior de Guerra (ESG) de Brasil, en particular el grupo de oficiales nucleados en la llamada “Sorbonne,” y que, después, fueron protagonistas de primera línea en el golpe de 1964. Argentina y Chile también desarrollaron sus propias ideas, en este marco general.

lo anterior, a la seguridad, entendida ésta en su sentido más amplio. A la postre, no hubo ni seguridad ni desarrollo, y las confusiones teóricas de este enunciado se arrastran hasta el día de hoy, como se demostró en el reciente Debate Nacional de Defensa,³⁴⁵ donde, entre las otras tareas, se discutió las misiones en seguridad de las Fuerzas Armadas, es decir, orden interno. El otro aspecto es que la inteligencia era también operativa; no sólo coordinaba sino que también participaba, con grupos de tareas, en la represión desde el estado. Hasta se creó un organismo, el OCOA (Organismo Coordinador de Actividades Antisubversivas), responsable de la “coordinación” y de algunas de las tareas directas: la mayor parte de los desaparecidos fue causada por este organismo.

3) La recuperación democrática: 1985-2004

El retorno de la democracia, si bien significó un gran logro para el pueblo uruguayo, por la forma en que se produjo, no implicó prácticamente ningún cambio en las estructuras militares. Los militares negociaron su salida del gobierno, quedando en la agenda temas muy importantes; entre otros, la responsabilidad de las “desapariciones” durante el período anterior. Éste eufemismo se utilizaba, al igual que en el resto de América, para designar a las personas secuestradas y detenidas ilegalmente y de las que no se sabía a ciencia cierta su destino. El gobierno de la época (primer gobierno del Doctor Sanguinetti), en medio de grandes polémicas, realiza un referéndum popular por el cual el Estado reniega de su capacidad punitiva en estos casos. En el artículo 10 de la ley 15.848, (presentado 1 marzo 1985, y promulgado oficialmente 22 diciembre 1986) la llamada Ley de Caducidad de la pretensión punitiva del estado, casi subrepticamente y sin discusión pública, se rebautiza al SID como Dirección General de Información para la Defensa (DGID), introduciéndose algunos cambios.³⁴⁶ El más notorio, se le encomendaba “... la coordinación y planificación de todas las actividades de inteligencia...,” teniendo como objetivo “elaborar la inteligencia de más alto nivel nacional.” No se especifica que se entiende por “el más alto nivel de inteligencia nacional,” pero el texto sugiere que trasciende lo militar y linda con lo estratégico. Nótese que, a pesar de ello, el órgano coordinador y conductor es militar y bajo el Ministerio de Defensa. En efecto, dicho artículo reza:

³⁴⁵ El Debate Nacional de Defensa se desarrolló en Montevideo a partir de marzo del 2006, en tres módulos: Aportes internacionales, el seminario y debate propiamente dicho y el correspondiente a la discusión sobre una nueva Ley Orgánica. Se publicaron en tres tomos, tal como se consigna en la bibliografía.

³⁴⁶ Para el texto, ver <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=15848&Anchor>. Acceso 20 de julio 2007.

“*Artículo 10.*- El Servicio de Información de las Fuerzas Armadas pasará a denominarse Dirección General de Información de Defensa. Dicho Servicio dependerá directamente del Ministerio de Defensa Nacional.

Tendrá por objetivo elaborar la inteligencia al más alto nivel nacional mediante la coordinación y planificación de todas las actividades de información y contra información que desarrollen los diversos organismos militares especializados existentes.

(De hecho, pretendió instaurar el andamiaje para una Comunidad Nacional de Inteligencia, aunque no confirió ni el título ni reglamentos para efectuar la evolución. Y sobre todo, es necesario decirlo, la necesaria legitimación a nivel político.)

La Dirección será ejercida por un Oficial General o Superior debiéndose implementar la alternancia de las tres fuerzas en la dirección del Servicio por período de dos años.”

El organismo tenía un director y tres subdirecciones, a cargo de oficiales superiores (coronel o su equivalente, capitán naval) que se distribuían entre las tres ramas militares (Ejército, Marina y Fuerza Aérea). Ellas eran Inteligencia Interior (dividida a su vez en departamentos, siendo los más importantes el 1, de “inteligencia,” y 3 de “operaciones”), Inteligencia Exterior y Apoyo, que se encargaba de la logística en general. Asimismo establecía la rotatividad de su dirección entre las tres Fuerzas, equiparándolas, quitándole al menos nominalmente el monopolio que venía ejerciendo el Ejército en dicho cargo. Ésta rotación, sin embargo sólo se cumplió en el último año del mandato del Dr. Luis A. Lacalle (1990-1994), quien impuso en la dirección, por primera vez, a un oficial que no pertenecía al Ejército, un marino, el Contra Almirante Eladio Moll, quien subrogó al General Luis Abraham. Además de lo anterior, existían los servicios de inteligencia de cada fuerza, y la Escuela de Inteligencia, ésta última bajo égida del Ejército. Sin embargo, como anteriormente expresamos, nunca hubo un debate sobre la actividad de inteligencia, ni se desclasificaron archivos, y sobre todo, no promovió ningún tipo de control parlamentario sobre las actividades de inteligencia. El tema siguió siendo considerado “tabú.” Otra consecuencia, como ya señaláramos, fue el mantenimiento de la hegemonía militar sobre el resto de las actividades de inteligencia, ya que tal como se establece en la ley, continuaría bajo la órbita del Ministerio de Defensa. Además, pero por la Ley de Presupuesto 1990-94, bajo el gobierno del Dr. Lacalle, se encomiendan a las Fuerzas Armadas, en particular al Ejército, las misiones de “seguridad interior y mantenimiento

del orden público.”³⁴⁷ De esta forma se continuaba manteniendo el dualismo en cuanto al orden interno, continuándose con la asignación de misiones de orden interno no a la policía, considerada una fuerza de “segundo orden,” sino a las Fuerzas Armadas.

En el último año del segundo período de gobierno del Dr. Sanguinetti, pasa a llamarse DINACIE, por resolución del 21 de diciembre de 1999. Por primera vez se habla de inteligencia de estado (no de inteligencia a nivel nacional) y de Plan Nacional de inteligencia; sin embargo, y con la misma lógica anterior, el nuevo organismo depende directamente del Ministro de Defensa Nacional, y, aunque no integra orgánicamente las Fuerzas Armadas, por su integración y hasta su génesis puede definirse como un organismo militar.

Las misiones o “*cometidos sustantivos*” que se le asignan, de gran vaguedad, incluyen “*dirigir e impulsar las actividades de Inteligencia y Contra-Inteligencia en el país, y planificar, coordinar y ejecutar la inteligencia al más alto nivel del Estado.*”

*Asimismo tiene como cometido desarrollar un “Sistema de Inteligencia de Estado y un Plan Nacional de Inteligencia.”*³⁴⁸

Para completar lo anterior, entre los cometidos secundarios o “*de apoyo a los sustantivos*” se agrega “*instrumentar un Sistema Nacional de capacitación en el área de inteligencia*” lo cual se establece que deberá cumplirse “*tomando como base la actual Escuela de Inteligencia del Ejército.*” Por otra parte, la DINACIE está autorizada expresamente a “*diseminar la información...que se considere necesario hacerlo.*”

Cabe aquí establecer dos precisiones: la primera, que por primera vez se habla de un organismo coordinador y de planificación, lo que le daría potestades sobre los otros servicios de inteligencia, además de sobre los propios de cada fuerza.

La segunda, que la DINACIE es un organismo de análisis y operativo a la vez, conjuntando las dos actividades.

El decreto también establece la estructura, desarrollando la de la anterior D.G.I.D. En efecto, establece la estructura organizativa y las funciones que se asignan a las diversas unidades, siendo cinco en total:

³⁴⁷ Ley de presupuesto de 1990, anexos. En Uruguay existe una sola ley de presupuesto para todo el período presidencial, que se presenta al parlamento el primer año de gobierno, los restantes se presentan rediciones de cuentas. Ver <http://www.parlamento.gub.uy>.

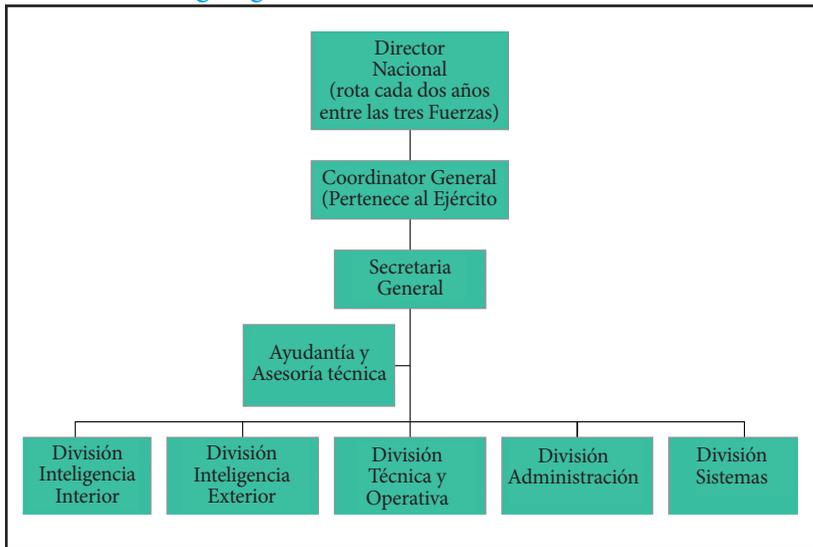
³⁴⁸ Ver en <http://www.parlamento.gub.uy>. Decreto N°405/99.

- I) División Inteligencia Interior, tiene como misión producir inteligencia sobre la situación nacional o interior;
- II) División de Inteligencia Exterior,
- III) División de Técnica y Operativa, teniendo como misión *“efectuar las operaciones de búsqueda de información necesaria para la producción de inteligencia, acorde con los requerimientos que se establezcan y realizar tareas de contra-inteligencia”*
- IV) División de Administración y
- V) División de Sistemas. (éstas dos últimas de apoyo)

En lo referente a la Dirección, la misma está compuesta de un Director y un Coordinador. El Director rota cada dos años; siendo ocupado cada período por un Oficial General de cada una de las tres armas (Ejército, Marina y Fuerza Aérea.) El cargo de Coordinador, sin embargo, dura los seis años y corresponde exclusivamente al Ejército. De esta forma se asegura la preeminencia de dicha arma sobre las otras dos y se pretende dar continuidad a la labor. En los hechos, sin embargo, dicha continuidad es más que dudosa. La jefatura de las divisiones se distribuye entre oficiales superiores de las Fuerzas Armadas.

El organigrama general quedaría conformado entonces de la siguiente manera:

Organigrama General de la DI.NAC.I.E.



En el área del Ministerio del Interior, como indicábamos anteriormente, continúa la Dirección Nacional de Información e Inteligencia, siendo su cometido

esencial la inteligencia interna, tarea ésta en eterna disputa con los militares. Pero además se ocupa de terrorismo, lavado de activos, contrabando, etc. Está compuesta por un Director Nacional, dependiente directamente del Ministro del Interior, Sub Director, Coordinador General y ocho Divisiones.

En 1993, a partir de la DNII se crea la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas (DGRTID), siendo, en los hechos, una unidad de inteligencia operativa dedicada casi exclusivamente al tema narcóticos.³⁴⁹

Existen en el Ministerio del Interior otras dependencias que pueden tener un rol de inteligencia, pero no están reunidas en una sola dirección, sino que coordinan sus tareas entre sí y con el resto del aparato policial.

4) Perspectivas del actual gobierno

El gobierno del Frente Amplio surgido de las elecciones de 2004 heredó la situación anterior. En el área de defensa, promovió el Debate Nacional de que habláramos anteriormente, donde se discutió también, aunque tangencialmente, el tema Inteligencia.³⁵⁰ Participaron diversas instituciones y, naturalmente, las Fuerzas Armadas y también el Ministerio del Interior. Fue la primera vez en que se intentó debatir públicamente, civiles, militares y policías, sobre estos temas. La discusión obligó a considerar temas tales como orden interno, estructura del Ministerio de Defensa, y, naturalmente, inteligencia. Esto plantea el problema de la DINACIE, tal como está concebida.

En otro orden, a nivel gubernamental se definió la figura del Coordinador de Inteligencia,³⁵¹ bajo el área de Presidencia, en un intento por configurar, por primera vez, un sistema de inteligencia, estando el cargo vacante a la fecha de finalizar este ensayo (mayo del 2007.) La figura del coordinador puede entenderse también como una transición hacia una figura más desarrollada, puesto que coordinar supone esencialmente el trabajo con los organismos actuales, tal como veremos más abajo. Un organismo más desarrollado

³⁴⁹ La Ley 14.294, promulgada e 11-11-1974 y vigente el 11.1.1975, estableciendo el monopolio sobre la importación y exportación de sustancias sicotrópicas, establece la creación de la DGRTID. Recién el 14 de octubre de 1993 con el Decreto N. 446-93, se reglamenta de la Ley, estableciéndose la dependencia, cometidos y organización de la nueva dirección Nacional.

³⁵⁰ La discusión de temas de inteligencia a nivel público, aunque sea el especializado, no es muy frecuente en nuestro país. Sin embargo, como antecedente, en agosto del 2003 se publicó el artículo de Grisel Capó sobre inteligencia estratégica, ya con la perspectiva del triunfo del Frente Amplio en las elecciones del 2004. Ver Grisel Capó, "Inteligencia estratégica en Uruguay," en *Profesionalismo de inteligencia en las Américas* (Washington, DC: Joint Military Intelligence College, 2003 y 2004), p. 293 y ss. Consulte <http://www.ndic.edu/press/6921.htm>.

³⁵¹ El mismo se definió por la Ley de Presupuesto del actual gobierno, sin mayores especificaciones. Para el texto, ver <http://www.parlamento.gub.uy>.

supondría la necesidad de una *ley de inteligencia*, especificando estructuras y los necesarios controles parlamentarios. Entonces, un período relativamente breve, que no excluya la información y los controles a nivel parlamentario, pero que dé tiempo y experiencia, esta opción aparece como el camino más correcto en este momento. Tiempo y experiencia para probar, en la práctica, las nuevas estructuras y el relacionamiento, así como para definir los cambios en el sector defensa, antes de adoptar una forma definitiva. La figura del Coordinador aparece en esta perspectiva como una *figura de transición*, como el eslabón de un proceso hacia un sistema más elaborado.

Sin embargo, tal como se percibe a lo largo de la exposición anterior, el problema más importante es definir con claridad y sin ambigüedades, un esquema de seguridad, defensa e inteligencia, separados, con misiones bien definidas, *pero complementándose entre sí*, estableciendo claramente que la defensa es fundamentalmente la capacidad de respuesta frente a una agresión *exterior*, y que por lo tanto el orden interno (y la seguridad) es potestad del Ministerio del Interior y no de las Fuerzas Armadas.

IV) Algunas Propuestas

Ahora podemos retomar los conceptos generales de la primera parte. El fenómeno que llamamos “mundialización” no es nuevo. Desde sus comienzos, el capitalismo ha necesitado de la expansión para sobrevivir. Ya desde el siglo XVI se comienza a hablar de economía-mundo, en referencia a la formación de un sistema mundial, con Europa como centro. Lo que sí es nuevo es el desarrollo de esta etapa, y, por ende, los desafíos que plantea, en particular para los países pequeños. Utilizamos ex profeso la palabra desafíos y no amenazas, por considerarla un término más amplio y más preciso en este caso.

152 | Precisemos: las carencias principales son dos, de géneros distintos. Una, falta de definición política acerca de que se entiende (y que se pretende) con “la inteligencia.” Como hemos visto, se produce inteligencia en determinados aspectos, pero no inteligencia estratégica, prospectiva. No se producen análisis sobre temas que hacen a los problemas que va a enfrentar la región y el país al largo y mediano plazo. Y, sobre todo, *no existe la cultura política para utilizarlos en la toma de decisiones desde el gobierno*. Por supuesto, aunque dicha cultura no puede crearse por decreto, sí pueden sugerirse ciertas estructuras y criterios que fomenten la producción y utilización del producto estratégico, tal como se detalla párrafos más abajo. Aspiramos asimismo a presentar ciertos criterios que se pueden utilizar para enfrentar dichas carencias.

En segundo lugar, y quizás como consecuencia de lo anterior, existen inteligencias, *pero no existe un sistema de inteligencia*. Hemos repasado en los

acápites anteriores el desarrollo de las estructuras de inteligencia en Uruguay. Cuando se concentró, fue porque existió una necesidad práctica, como por ejemplo en la dictadura militar, donde la inteligencia, tanto policial como militar (o de organismos militares, mejor dicho) tenía como fin proporcionar información acerca de las organizaciones y partidos opositores al régimen. Pero, más allá de las siglas, no se reunió, en un organismo, la suma de la información y menos se le fijaron objetivos concretos.

Definir los objetivos y esbozar la estructura supone también otro problema: el cómo utilizar los escasos recursos, materiales y humanos. No sólo que inteligencia *queremos*, sino que inteligencia *podemos* producir.

1) ¿Que inteligencia?

Es claro que, cuando hablamos de inteligencia y conformar un sistema, nos referimos a la producción de inteligencia estratégica. En una primera aproximación diríamos que definimos inteligencia estratégica como la producción de conocimiento sobre áreas o problemas vitales para el interés nacional, con el fin de asesorar al más alto nivel político a fin de anticipar, prevenir y resolver situaciones de amenaza o riesgo para el estado democrático.

Es, como se desprende, *fundamentalmente analítica* y no operativa. Debe recabar la información de fuentes abiertas y del resto del sistema. Es por ello que el sistema está concebido bajo la figura de un Coordinador y no de una agencia que concentre la suma de la inteligencia, tanto analítica como operativa. Coordinar supone organizar y dirigir unidades independientes, cada una con su respectiva dirección. Es un esquema básicamente horizontal que, por tanto, también se aprovecharía del esquema actual. En el párrafo siguiente se intenta describir las partes constitutivas y un esquema básico de funcionamiento.

2) Integración básica

Tal como definiéramos más arriba, hoy existen dos áreas fundamentales de inteligencia: la policial y la militar. El área de la Cancillería no está integrada, pese a que es fundamental.

¿Cómo conformar un sistema?

| 153

Primero, definiendo claramente la subordinación: dependencia directa del Presidente de la República. Segundo, definiendo los componentes: dado el abanico de los temas a consideración, deberían al menos existir tres pilares,³⁵²

³⁵² A fin de simplificar, no tomamos en cuenta otros organismos, como por ejemplo los dependientes del Banco Central para inteligencia financiera, o los de control de activos, que en una visión más ambiciosa deberían integrar el sistema.

con campos bien delimitados. Esto obligaría también a rediseñar los organismos actuales, manteniendo muchas de sus características pero cambiando otras, fundamentalmente en el área de la inteligencia militar. Es por ello necesario definir someramente las áreas y los organismos que conformarían el sistema.

A) *Área de Inteligencia Interna*, conformada básicamente por los organismo subordinados al Ministerio del Interior. Su objetivo fundamental es la inteligencia interior. Es necesario remarcar bien esto y terminar con el dualismo en cuanto al tema; la inteligencia interna es misión policial y no militar, por más complejidad que tengan algunos problemas.³⁵³ Hemos visto anteriormente adonde conduce la confusión en esta materia. Sin ser exhaustivo, comprendería temas tales como:

- Seguridad
- Crimen organizado
- Narcotráfico
- Terrorismo

Cabe señalar que el Ministerio del Interior cuenta con los organismos necesarios, siendo necesario quizás mejorar la coordinación interna. El organismo central es la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (D.N.I.I.); siendo el principal organismo de inteligencia interna y sobre el que recae la responsabilidad directriz del sub sistema. Es operativo, pero fundamentalmente debe mejorar la cantidad y calidad del análisis. Los otros son más específicos: la Dirección General de Represión del tráfico Ilícito de Drogas (D.G.R.T.I.D.) e INTERPOL. Todos ellos utilizan la capacidad del resto del aparato policial para su labor.

B) *Área de Inteligencia Externa*, conformada básicamente por la inteligencia de las tres Fuerzas Armadas. Su objetivo fundamental es la inteligencia externa, y sobre todo la militar. En esta área se plantea, ya desde el inicio, la necesidad de reformas en el Ministerio de Defensa. Hemos visto que, tal como está conformada, la DINACIE pretende ser un organismo supra militar. Y aquí se plantean dos problemas: uno de contenidos y otro de formas. Al de contenido, nos referimos más arriba: no debe ser tarea la inteligencia interior ni los posibles delitos vinculados a la misma. Por lo tanto, pensamos en *un organ-*

³⁵³ Dicho esto, y anticipándonos a las críticas, reconocemos que la realidad es mas compleja que un simple esquema, y que lo importante es solucionar el problema y no encasillarlo. A veces las cosas no se presentan en forma simple y se “mezclan,” produciendo una combinación de factores internos y externos. Pero el uso del potencial del estado, por parte de las autoridades legítimamente constituidas, no debe impedir definir doctrinariamente el uso de esos mismos organismos.

ismo que reúna la inteligencia militar de las tres armas. Ello puede hacerse bien aprovechando la estructura actual, con algunas precisiones que se establecerán más adelante, bien desde un nuevo organismo dependiente del Estado Mayor de la Defensa, tal como se estableció en el Debate Nacional anteriormente citado. La principal precisión que se debe efectuar es que debe existir una política permanente, acumulando conocimientos, más allá de la rotación de Directores y la alternancia de las Fuerzas en la dirección.

- C) *Escuela de Inteligencia:* se deberían hacer esfuerzos no sólo para acumular conocimientos, sino también para transmitirlos por una escuela de inteligencia que uniformice métodos y promueva una cultura de inteligencia.
- D) *Un área de Información Externa,* proveniente fundamentalmente de la Cancillería, sobre todo en las áreas políticas, económica, científica y cultural. Este elemento, hasta ahora no aprovechado, es fundamental para conformar el sistema tanto por la información como por la posibilidad de otros enfoques en los análisis. En efecto, hemos utilizado más arriba la palabra desafíos y no amenazas. Uno de los problemas principales que enfrentan hoy los estados, y no sólo los pequeños, es la comprensión de los problemas que supone el mundo moderno. Por ello hablamos de amenazas, pero también los problemas derivados de la integración económica, de los mercados, de los problemas que representa un mercado abierto, donde empresas transnacionales tienen más poder que muchos estados, y donde las oportunidades no abundan. Una visión nacional, que sea capaz de trascender la coyuntura, que integre una interpretación del momento actual a la lógica de un proceso histórico más largo, y que a la vez pueda evaluar la propia coyuntura.

El enfoque proveniente de esta área transforma la inteligencia en verdaderamente estratégica, y la hace abarcativa de la problemática actual. Por otro lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con analistas que, con una formación específica, pueden aportar mucho al resultado final, reforzando la idea del carácter global por sobre el militar o el policial, pero integrándolos. Sobre todo tomando en consideración la carencia inicial de cuadros que tendría la futura coordinación.

| 155

Deslindar cuidadosamente las competencias no implica dejar de reconocer el entramado actual de algunos problemas, y el error que supondría simplificarlos. Pero justamente, la coordinación asegura ese tratamiento a un nivel superior, a un nivel de análisis. Por ello, y por otras razones, tanto históricas como actuales

concebimos al órgano como fundamentalmente analítico. Como bien señala José M. Ugarte en su obra “Legislación de inteligencia,” al comparar sistemas distintos indica que, “en estos países...*existe una coordinación al más alto nivel gubernamental*, protagonizada por órganos de coordinación y no por organismos.³⁵⁴ Es decir que, por lo general, esta tarea no es confiable a un organismo dotado de *medios propios para obtener información y poder realizar operaciones de inteligencia, sino a un órgano de análisis.*”

Decíamos más arriba que la figura del coordinador puede entenderse también como una figura de transición. La pregunta inevitable es: ¿hacia qué? La conformación de un órgano más acabado, supondría, por un lado, evaluar esta experiencia, y por otro, la necesaria discusión parlamentaria de una Ley de Inteligencia, donde se expliciten estructuras, recursos y sobre todo, *formas de control democrático, consensuadas*, del organismo a crear. En una primera instancia el coordinador aprovecha las estructuras actuales, y, definiendo *estructuras de coordinación y no de integración*, puede evaluar la experiencia. Una futura segunda etapa, con estructuras más acabadas y definidas por ley, permitiría definir un Director, dando a la vez el tiempo necesario para observar atentamente el proyecto sin darle una forma definitiva, corrigiendo, de esta forma, posibles errores.

A Modo de Conclusión

Ante todo, escribimos este ensayo no de una óptica meramente académica, sino partiendo, por un lado, de las actuales necesidades en nuestro país, y por otro, de la experiencia adquirida en el gobierno. Tiene la doble pretensión de desarrollar algunas ideas sobre el tema, pero también la de aportar soluciones concretas a problemas concretos. Para ello es importante indagar en nuestra historia, social y política, pero también aprender a estudiar los ejemplos de otras sociedades, en primer lugar las vecinas, donde la historia a veces nos hermana y a veces nos separa. Pero siempre nos condiciona una matriz común. Así que, en primer lugar, y valga la perogrullada, América Latina no es Europa, ni Estados Unidos. Son los modelos, como instrumentos que son, quienes deben adaptarse a las realidades, y no al revés. Dichos países conformaron un sistema de inteligencia, al igual que de fuerzas armadas y de seguridad, acorde a lo que visualizaron como los principales problemas a enfrentar. Debe desecharse, por tanto, la tentación de copiar ciegamente, escogiendo entre modelos teóricos que pueden resultar inaplicables en nuestras realidades. Y por supuesto, está el tema de los recursos, tanto materiales como humanos, de que disponemos. Nunca se insis-

³⁵⁴ Ugarte, José Manuel, *Legislación de Inteligencia. Legitimidad y eficacia* (Ciudad de Guatemala y Oficina en Washington para asuntos latinoamericanos (WOLA-SEDEM), 2000), p. 26.

tirá lo bastante en este tema: una correcta evaluación de los recursos es una de las claves para conformar un sistema eficiente. Nosotros debemos de ser capaces de aprender sin imitar; es decir, desarrollar una cultura de Inteligencia propia, nacional. Debemos estudiar las experiencias de otros países, pero debemos comprender que lo que define nuestro sistema son nuestros desafíos y nuestros recursos. No vamos a disponer del nivel tecnológico de otros países, pero a nivel de análisis, por ejemplo, sí podemos competir, si utilizamos inteligentemente los recursos de que disponemos. Y sobre todo, si definimos *para qué* queremos la inteligencia y si comprendemos que, por bueno que sea un sistema, sólo es útil como parte del conjunto de las herramientas de que dispone el estado y no como fin en sí mismo.

Nuestros países deben aprender otra lección: más allá de los compromisos internacionales, cada país tiene el derecho de definir sus propias amenazas. Es en base a esas definiciones primarias que conformamos también un sistema.

La última precisión es que no se puede planificar sin contar con el suficiente respaldo del sistema político y, por lo tanto, con el suficiente consenso. Un sistema de inteligencia no se construye en poco tiempo; son necesarios varios períodos de gobierno, y, si bien no las personas, sí la política y los fines deben tener un consenso elemental para que perduren. Lo que nos conduce al tema de la legitimidad: deben existir controles, fundamentalmente parlamentarios, de la actividad de inteligencia, y debe comprenderse la necesidad de su correlato, el asumir la conducción política de los organismos de seguridad y defensa. Luego de conformar el embrión del sistema, se deberá tender a legislar sobre el tema. Ello contribuirá a consolidar y a desmitificar una actividad que, en estos tiempos de mundialización, debe considerarse más necesaria que nunca.³⁵⁵

³⁵⁵ Russell G. Swenson concibe la inteligencia incluso “como mecanismo de supervivencia a todo nivel.” Russell G. Swenson, “La Inteligencia y su organización reconsideradas para el nuevo mundo,” en Andrés Gómez de la Torre Rotta, *SIN: Arcana Imperii—Inteligencia en Democracia* (Lima: Foro Libertad y Seguridad, 2007), p. 35-41.

BIBLIOGRAFÍA

Estrategia y Pensamiento militar

Obras generales

Aron, Raymond. *Penser la guerre, Clausewitz*. Paris, Editions Gallimard, 1976.
Edición española: *Pensar la guerra, Clausewitz*. Madrid, Ministerio de Defensa, 1993.

Aron, Raymond. *Paix et guerre entre les nations*. Paris, éditions Calmann-Levy, 1962.

Barnett, Thomas P. *Blueprint for Action, the Pentagon's New Map*. New York, Penguin Group, 2005.

Fuller, J.F.C. *La conduite de la guerre* (étude des repercussions de la révolution française, de la révolution industrielle et de la révolution russe sur la guerre et la conduite de la guerre). Paris, Payot, 1963.

Liddel Hart, Capt. B. H. *Estrategia: la aproximación indirecta*. Buenos Aires, Círculo militar, 1984.

Liddel Hart, Capt. B.H. *Teoría y práctica de la guerra*, dos volúmenes. Buenos Aires, Círculo militar, 1968.

Lutwak, Edward N. *Strategy: the Logic of War and Peace*, Cambridge: Harvard University Press, 2001. Trad. Castellana: *Para bellum, la estrategia de la paz y de la guerra*. Madrid, Editorial Siglo XXI, 2005.

McNeill, William H. *La búsqueda del poder: Tecnología, fuerzas armadas y sociedad*. Madrid, Ediciones Siglo XXI, 1988.

Mead Earle, Edward. *Creadores de la estrategia moderna*. Buenos Aires, Círculo militar, 1968, tres volúmenes. Una buena colección de artículos sobre el pensamiento militar.

Tsouras, Peter G. *Changing Orders: the Evolution of the World's Armies, 1945 to the Present*. London: Arms and Armour Press, 1994.

Estado Mayor

Estado Mayor Alemán

Benoist-Méchin. *Histoire de l'armée allemande (1918-1946)*. París: éditions Albin Michel, 1964, 6 volúmenes parus sur 10.

Bor, Meter. *El estado Mayor alemán visto por Halder*. Buenos Aires: 1954.

Göerlitz, Walter. *Historia del Estado Mayor Alemán*. México: Compañía Editorial Continental, 1954.

Heiber, Helmuth. (edición, introducción y notas). *Hitler y sus generales*. Barcelona: Editorial Crítica, 2005. La obra es la transcripción de las discusiones entre Hitler y el Alto Mando y el Estado Mayor (OKW y OKH) sobre la guerra, de 1942 a 1945.

Punto de vista soviético

Engels, Federico. *Temas militares*. Madrid: Akal editor, 1975.

Sokolovsky, Mariscal V. *Estrategia militar*. Moscú: Ediciones Progreso, 1975.

Shetemenko, General Serguéi. *El Estado Mayor General soviético durante la guerra*. Dos volúmenes. Moscú: Editorial Progreso, 1977.

Obras de Karl von Clausewitz:

De Guerra (edición abreviada). Barcelona: Editorial Labor, 1972.

De la Guerra (obra completa, cuatro volúmenes). Barcelona: Círculo Militar, 1968.

Notes sur la Prusse dans sa grande catastrophe 1806. París: éditions Champ Libre, 1976.

Campagne de 1814. París: éditions Champ Libre, 1972.

Campagne de 1815 en France. París: editions Champ Libre, 1973.

160 | Inteligencia

Obras generales:

Bearden, Milt and James Risen. *The Main Enemy: the Inside History in the CIA's Final Showdown with the KGB*. New York: Random House, 2003.

Bodnar, John. *Warning Analysis for the Information Age: Rethinking the Intelligence Process*. Washington: Joint Military Intelligence College, 2003.

Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa, Madrid:

- *Estudios sobre inteligencia*, Cuadernos de estrategia N^o 127, 2003.
- *El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y la defensa internacional*, Cuadernos de estrategia n^o 130, 2004.
- *I Seminario sobre gestión del conocimiento y Servicios de inteligencia en el siglo XXI*, 2003.

Jeffreys-Jones, Rhodri. *Cloak and Dollar*. New Haven: Yale University Press, 2002. Traducción castellana: *Historia de los servicios secretos americanos*. Barcelona: Paidós, 2004.

Keegan, John. *Intelligence in War*, Londres, 2003. Traducción al portugués: *Inteligencia na guerra: conhecimento do inimigo*. San Paulo: Companhia das letras, Sao Paulo, 2006.

Rueda, Fernando. *Servicios de inteligencia*. Barcelona: Ediciones B, 2006.

Ugarte, José Manuel. *Legislación de Inteligencia: legitimidad y eficacia*. Oficina en Washington para asuntos latinoamericanos (WOLA-SEDEM), Ciudad de Guatemala, 2000. Una obra general y fundamental para la comparación de la legislación y las estructuras de las principales agencias de inteligencia.

Ugarte, José Manuel. “La cooperación de inteligencia en el MERCOSUR ampliado,” Aainteligencia.cl (<http://www.aainteligencia.cl>), junio del 2005.

Autores Varios: *Control parlamentario del sector de la seguridad. Principios, mecanismos y prácticas*. Guía para parlamentarios, Ginebra, 2003.

América Latina y Uruguay

Sobre la historia de la inteligencia en América Latina el material es relativamente escaso y fragmentado:

Agee, Philip. *La CIA por dentro*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1975.

Dreifuss, René Armand. *1964: A conquista do estado: ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Editorial Vozes, 1981.

Figueiredo, Lucas. *Ministerio do silêncio: a história do serviço secreto brasileiro de Washington Luis a Lula, 1927 a 2005*. Rio de Janeiro: Record, 2005. (contiene abundante bibliografía).

Israel, Sergio. *El enigma trabal*. Montevideo: Ediciones Trilce, 2002.

López Chirico, Selva. *Estado y Fuerzas Armadas en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1985.

Potash, Robert. *El Ejército y la política en la Argentina*. Tomo I, 1928-1945; Tomo II, 1945-1962. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1982.

Ramírez, Gabriel. *El factor militar*. Dos volúmenes. Montevideo: Editorial Arca, 1988 y 1989.

Swenson, Russell G. y Susana Lemozy. *Profesionalismo de inteligencia en las Américas*. Washington: Joint Military Intelligence College, 2003 y 2004.

Young, Gerardo. *SIDE: la Argentina secreta*. Buenos Aires: Editorial Planeta, 2006.

Zaverucha, Jorge. *FHC, forcas armadas e policia, 1999-2002*. Rio de Janeiro: Editorial Record, 2005.

Autores Varios

Primeras jornadas sobre defensa nacional, Buenos Aires: Círculo militar, 1997

Segundas jornadas sobre defensa nacional, Buenos Aires: Círculo Militar, 1998

Debate Nacional sobre Defensa, tres volúmenes, Montevideo: Ministerio de Defensa Nacional, 2006–2007.

Datos Biográficos del Autor

Jorge L. Jouroff nació en Montevideo, en 1955. Cursó estudios (incompletos) de Ciencias Económicas en la Facultad de Ciencias Económicas y de Historia en la Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad de la Republica. En el área de defensa es egresado del Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), Washington, DC, curso DPRM (Planificación de la defensa y gerenciamiento de recursos, 2003) y del curso para graduados “Formulación de políticas y transformación en defensa,” Asunción del Paraguay, 2004. Ha realizado diversos cursos, entre los que se destacan: Curso sobre lavado de activos, Escola de Administração Fazendaria, Brasilia, 2005; Conferencia sub-regional de defensa “Seguridad transnacional y gobernabilidad,” CHDS y CALEN, Montevideo, 2005. Diálogo para Senior Executives en Defensa y Seguridad, Washington, DC, 2006. Ha publicado *Seguridad Pública y Derechos Humanos*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2005. Se ha desempeñado como representante partidario ante la Comisión Central de Programa del Frente Amplio; Miembro pleno de la Comisión Permanente de Defensa Nacional; Asesor en temas de la especialidad a nivel de la bancada parlamentaria; Coordinador de la Comisión de Seguridad Ciudadana del Frente Amplio-Encuentro Progresista. (2003 a la fecha.) Ha sido Director General de Secretaría del Ministerio del Interior (ROU) desde el marzo de 2005 al marzo del 2007. Contacto: admijor@adinet.com.uy.

REFLEXIÓN EN TORNO A LA COMUNIDAD CHILENA DE INTELIGENCIA

Desafíos Pendientes a Partir de la Cultura de Inteligencia Nacional

Carolina Sancho Hirane

Resumen

En este ensayo, se plantea que la evolución de la inteligencia estratégica nacional (representada por la comunidad de inteligencia nacional) es el reflejo de la cultura en materia de inteligencia de un país (de aquí en adelante cultura política en inteligencia) y el modo en que se realiza, debe ser analizado a luz de los requerimientos nacionales en materia inteligencia, con la finalidad de determinar las orientaciones que puede adoptar la política pública en inteligencia estratégica, para que responda de modo eficiente y eficaz a las necesidades del país.

Al revisar la evolución de los servicios de inteligencia nacionales, desde el retorno a la democracia hasta nuestros días, se aprecia la existencia de una cultura política en inteligencia (CPI) preactiva reflejada en una comunidad de inteligencia nacional (CIN) implícita. Responder adecuadamente a los desafíos que enfrenta la autoridad política, requiere contar con una CPI proactiva, reflejada en una CIN explícita.

El cambio de una CPI preactiva a proactiva, requiere modernizar los actuales servicios de inteligencia, a través de una política pública que considere la naturaleza, complejidad y diversidad en la gestión de inteligencia estratégica, desde una perspectiva estructural, funcional y organizacional, si el objetivo es contar con información oportuna, precisa y confiable en tiempos de saturación de información al momento de tomar decisiones con altos niveles de incertidumbre, en poco tiempo y con escasos recursos.

Introducción

Los actuales tiempos, caracterizados a nivel internacional por la globalización³⁵⁶ y a nivel nacional por la existencia de un sistema político democrático, generan necesidades, problemas y desafíos a la autoridad política y le obliga a tomar decisiones, en un contexto de alta incertidumbre, tiempo limitado y escasos recursos en materias de alto impacto para la actividad nacional. Contar con información de calidad marcará la diferencia entre una acertada o desacertada elección.

Los servicios de inteligencia estatales pueden aportar conocimiento relevante al proceso decisional de la autoridad política, a través de la elaboración de inteligencia estratégica,³⁵⁷ resultado del adecuado procesamiento de la información, en las etapas de búsqueda, obtención, análisis, integración, valoración y difusión. En la sociedad del conocimiento (Castells, 1997-1998), la calidad del proceso decisional está asociada tanto al acceso como al manejo de la información obtenida, proceso que depende de la comunidad de inteligencia nacional³⁵⁸ (CIN), reflejo de la cultura política en inteligencia³⁵⁹ (CPI), ambas determinantes en el tipo de inteligencia estratégica que tiene un país.

Revisar la evolución de los organismos de inteligencia nacionales nos permite apreciar la CPI. Una manera de hacerlo es a través de la legislación sobre

356 Entenderemos por globalización “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 transcontinentales o interregionales de actividad, interacción y ejercicio del poder” (Held, 2002: XLIX)

357 Entenderemos por Inteligencia Estratégica Nacional el “conocimiento necesario para la toma de decisiones óptimas por parte del gobierno de la Nación, y en orden a alcanzar los objetivos que considera de importancia decisiva (estratégicos) para la seguridad y defensa de los intereses nacionales en cada momento,” (Galvache, 2005:185).

166 | 358 Por comunidad entenderemos “un conjunto de individuos o entidades reunidos en torno a algo que les es común; es decir que no siendo privativamente de ninguno, pertenece o se extiende a ellos de una u otra forma.(...) cuando el objeto céntrico de la comunidad resulta ser el logro de lo que llamamos inteligencia” hablamos de Comunidad de Inteligencia (CI) y “consiste en un sistema integrado por las agencias y organismos relevantes en tal materia que sirven a los objetivos estratégicos del Gobierno de la nación, de forma coordinada gracias a la labor de una estructura de superior nivel que promueve y garantiza las relaciones y la conectividad necesaria, a los niveles y por los procedimientos adecuados, y en orden a optimizar los resultados” (Galvache, 2005:196).

359 Entenderemos por CPI “ese mínimo común denominador de ideas, interpretaciones, normas, convicciones del subconsciente colectivo que respecto de las instituciones políticas en particular y el proceso político en general, caracteriza a una sociedad concreta” (Martínez, 2006: 167) en materia de inteligencia estratégica específicamente.

organismos de inteligencia que ha existido en un país.³⁶⁰ En este sentido, se revisará la regulación gubernamental de los organismos que realizan inteligencia en Chile, desde el retorno a la democracia³⁶¹ hasta nuestros días, para conocer la política pública sobre la materia y analizar las características de la CIN y naturaleza de la CPI.

Este artículo tiene como supuesto que la CPI condiciona a la CIN y las prácticas de esta última. En este sentido, conociendo la trayectoria de la CIN estableceremos el tipo de CPI, posibilitando de este modo, identificar los cambios a realizar en ambos, para tener una inteligencia estratégica eficiente y eficaz que responda a los requerimientos formulados por la autoridad política. Los cambios a realizar involucran comportamientos políticos e instituciones políticas que requieren adaptarse a nuevas necesidades y entornos, con renovadas capacidades (cualitativas y cuantitativas).

Una exitosa modernización de la actual política pública de inteligencia, necesita claridad en la dirección del cambio deseado y los aspectos involucrados: la naturaleza del fenómeno a intervenir (modo en que se realiza inteligencia estratégica en Chile); la complejidad que presenta modificar la CIN; y la diversidad existente en la CPI. Superar este desafío depende de la voluntad y compromiso político, por cuanto, son varios los obstáculos a enfrentar.

PRIMERA PARTE

Evolución de los Servicios de Inteligencia Nacional

Desde el año 1990 hasta la fecha han existido tres organismos estatales encargados de coordinar la actividad de inteligencia estratégica nacional (ver cuadro n°1): el Consejo Coordinador de Seguridad Pública (1991-1993); la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (1993-2004); y la Agencia Nacional de Inteligencia (2004-¿?). La creación de cada uno de ellos, ha permitido evolucionar en la coordinación de los servicios de inteligencia nacionales y en la

³⁶⁰ Las normas — en este caso jurídicas — que tiene una comunidad determinada, constituye un modo para aproximarse al conocimiento de la cultura política de una organización — en este caso el de un Estado nación moderno — sin embargo, existen otros modos de aproximarse al conocimiento de la cultura política de una comunidad. Para revisar una discusión sobre la noción de cultura política y las diversas aproximaciones al concepto se recomienda: Joan Botella, “En torno al concepto de cultura política: dificultades y recursos” y Francisco Llera, “Enfoques en el estudio de la cultura política” ambos textos en Pilar Castillo y Ismael Crespo (editores) *Cultura Política* (España: Editorial Tirant lo Blanch, 1997); y Gabriel Almond, *Una disciplina segmentada* (México: Fondo de Cultura Económico, 1999), p. 196-218.

³⁶¹ En 1990, asume el primer presidente electo democráticamente, Patricio Aylwin Azócar, después de 17 años de gobierno militar, encabezado por el fallecido General Augusto Pinochet Ugarte.

producción de inteligencia estratégica, en términos de mejor gestión. La CPI ha pasado de reactiva a preactiva³⁶² y la CIN ha sido implícita, siendo necesario evolucionar a una CPI proactiva³⁶³ y a una CIN explícita. Veremos cómo se ha producido esta evolución y cuales son los desafíos.

| Año | Ley | Nombre entidad | Ámbito de acción | Estructura ³⁶⁴ | Organismos que participan explícitamente en alguna instancia del Organismo Coordinador de Inteligencia |
|------|--|---|--|---|--|
| 1991 | Decreto Supremo N° 363/1991 | Consejo Coordinador de Seguridad Pública (CCSP) | Terrorismo | Presidente Vicepresidente Secretario Comité de Asesoría Directa Comité Consultivo de Inteligencia | Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Jefes de Inteligencia de Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Aviación) y Policías (Carabineros y Policía de Investigaciones) |
| 1992 | Decreto Supremo N° 4/1992 modifica Decreto Supremo N° 363/1991 | Consejo Coordinador de Seguridad Pública (CCSP) | Terrorismo y orden público, seguridad pública y tranquilidad ciudadana | Consejo Colegiado Comité de Asesoría Directa Comité Consultivo de Inteligencia | Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Jefes de Inteligencia de Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Aviación) y Policías (Carabineros y Policía de Investigaciones), Gendarmería. |

³⁶² Por preactivo entenderemos “una actitud acomodaticia y adaptativa, (...) a pesar que las organizaciones que la practican sí tienen en cuenta las previsiones de futuro que - bien ellos mismos, bien terceros - pueden haber conjeturado. Pero las toman como un referente inexorable considerando que el futuro es un espacio totalmente abierto a la organización; algo que se escapa absolutamente al control de la misma, y en el que ésta no puede intervenir, pero al que puede adaptarse.(...) Aquellas organizaciones que la practican pueden en el mejor de los casos, identificar y aprovechar oportunidades emergentes, pero difícilmente pueden crearlas participando en procesos de innovación que supongan una ventaja competitiva” (Baas, 2006: 22).

³⁶³ Por proactiva entenderemos una actitud que considera “que el futuro será consecuencia (al menos en una parte importante) de las acciones emprendidas por nuestra organización” (Baas, 2006: 22), se caracteriza por una visión del futuro estructuralista, es decir, “considerará las imágenes de futuro no como un referente inexorable al que adaptarse -un fin- sino como un medio para diseñar líneas de acción estratégicas bajo la premisa de que la propia organización puede intervenir en el desarrollo de los acontecimientos, generar el cambio” (Baas, 2006: 24). Desde una perspectiva organizacional, “implica una visión estratégica creativa (...) y el asumir la innovación y el liderazgo como objetivos propios e irrenunciables de la organización” (Baas, 2006: 24). Para revisar las nociones proactiva y prospectiva se recomienda: Medina Vásquez, Javier y Ortegón, Edgar (2006) *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Editado por CEPAL/ILPES/ONU. Chile, en internet www.eclac.org/ilpes/publicaciones/xml/3/27693/manual51.pdf; Godet, Michel (1995) De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva estratégica. Alfaomega / Marcombo. Colombia y Baas, Enric (2006) “Inteligencia prospectiva para la seguridad pública; reflexiones metodológicas y propuestas” en *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva* N° 1, Diciembre 2006. Edita Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (Universidad Rey Juan Carlos) y el Instituto Juan Velásquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y Defensa (Universidad Carlos III de Madrid). España.

³⁶⁴ Lo indicado en esta columna se elabora a partir de las leyes que regulan y coordinan la actividad de inteligencia nacional, entre el período 1990-2007.

| | | | | | |
|------|-----------|---|---|---|--|
| 1993 | Ley 19212 | Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI) | Terrorismo, orden público y seguridad pública interior. | Director Divisiones de: Análisis y Planificación, Coordinación; Jurídica; Informática y; Administración y Finanzas Consejo Consultivo de Inteligencia | Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Jefes de Inteligencia de Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Aviación) y Policías (Carabineros y Policía de Investigaciones), Ministerio de Relaciones Exteriores. |
| 2004 | Ley 19212 | Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) y Sistema de Inteligencia del Estado (SIE) | Terrorismo, crimen organizado y narcotráfico | Director Divisiones de: Análisis y Planificación, Coordinación; Jurídica; Informática y; Administración y Finanzas Consejo Consultivo de Inteligencia | Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Jefes de Inteligencia de Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Aviación) y Policías (Carabineros y Policía de Investigaciones), Ministerio de Relaciones Exteriores. |

Cuadro N° 1: Resumen regulación jurídica de organismos de inteligencia chilenos entre 1990 — 2007. Fuente: Elaboración propia Sancho 2007.

Consejo Coordinador de Seguridad Pública (CCSP)

La existencia de una entidad que coordine³⁶⁵ a los organismos que tradicionalmente han realizado inteligencia en Chile (Fuerzas Armadas y policías),³⁶⁶ es una iniciativa que surge con el retorno a la democracia (Maldonado, 2002 y Maldonado, 2003) y producto de la coyuntura que se vive en el país³⁶⁷ durante ese período.

El primer antecedente sobre un organismo encargado de coordinar “las informaciones de Seguridad Pública vinculadas al ámbito terrorista,” se encuentra en el Decreto 363/1991, el cual crea el CCSP, organismo con carácter asesor y dependiente del Presidente de la República, a través del Ministro del Interior. Su misión era asesorar y proponer “medidas relativas a la planificación estratégica y coordinación de las políticas de Seguridad Pública vinculadas al ámbito

³⁶⁵ Liderada por una por una autoridad civil y que reporta a la más alta autoridad política (elegida democráticamente), sea directamente o por medio de un Ministro de Estado.

³⁶⁶ Al indicar policías nos referimos a Carabineros de Chile (creada en 1927, es una policía uniformada y militarizada, orientada a la prevención de delitos y resguardar el orden y seguridad pública) y Policía de Investigaciones de Chile (creada en 1932, es una policía civil, dedicada a la investigación de delitos ocurridos).

³⁶⁷ En los primeros años del gobierno democrático (entre 1990 y 1992) ocurren situaciones que obligan a la autoridad política a responder ante la ciudadanía, por un lado, se presenta el resurgimiento de acciones terroristas por parte del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR) (agrupación de izquierda), a través del asesinato de un Senador de la República (Jaime Guzmán) y el secuestro de Cristian Edwards, hijo de un importante empresario nacional. Por otra parte, hay denuncias de varios políticos quienes señalan ser escuchados, tanto por medio de interceptaciones a sus conversaciones telefónicas, como por medio de aparatos de escucha colocados en sus oficinas (Ortega, 2001) Estos hechos obligan al gobierno a formular una política pública que regule la acción de los organismos que realizan inteligencia en Chile, a través de una entidad que los coordine y que sea liderada por civiles.

terrorista.”³⁶⁸ La asesoría especializada comprendía coordinar la búsqueda y el intercambio de información entre las policías, efectuar análisis, preparar informes y proponer a la autoridad política medidas en las materias de su competencia.

La existencia dentro del CCSP de una instancia (Comité Consultivo de Inteligencia (CCI)) donde se reúnen todos los Jefes de las Unidades de Inteligencia del país, corresponde al primer antecedente sobre la existencia de una incipiente CIN, la cual se estructura a partir de organismos de inteligencia policiales y castrenses.

Hablamos de incipiente comunidad, porque siendo una instancia de encuentro entre los jefes de inteligencia policiales y castrenses y autoridades gubernamentales del sector interior y defensa, no considera a todos los organismos de inteligencia nacionales sobre la materia (falta la Dirección de Inteligencia de Defensa, dependiente del Ministerio de Defensa), tampoco contempla un régimen jurídico común que señale las garantías a respetar (derivadas de un Estado de derecho y de un sistema político democrático) en el ejercicio de sus actividades (Ruiz, 2002 y Galvache, 2005) y no está integrado — en forma permanente — por todas las entidades estatales que pueden hacer un aporte relevante en el cumplimiento de la misión encomendada (por ejemplo, Gendarmería, encargados de la custodia de detenidos y condenados por hechos ilícitos).

Resulta interesante que este primer organismo nacional encargado de coordinar a las unidades de inteligencia estatales y producir inteligencia para la más alta autoridad del Estado, nada dice con respecto a su misión de elaborar inteligencia (tanto en el nombre del organismo como en la definición de su misión y tareas). Aunque la denominación del CCSP, no hace referencia a lo esencial de su actividad, la elaboración de inteligencia en materia de Seguridad Pública vinculada al terrorismo, podemos apreciar su condición de Agencia Gubernamental de Inteligencia Estratégica debido a:

- la misión encomendada;
- tipo de información con la cual trabaja y el procesamiento dado;
- la naturaleza de los organismos que coordina;
- los organismos con los que se reúne para intercambiar información;
- el nivel en que se encuentra ubicada;
- la(s) autoridad(es) a la(s) que sirve.

³⁶⁸ Artículo 1, Decreto Supremo N ° 363/1991, Ministerio del Interior, Chile.

El CCSP nace como respuesta — de la autoridad política — al resurgimiento de acciones de terroristas del FPMR,³⁶⁹ es decir, su creación es reactiva producto de acciones (asesinatos, secuestros y asaltos, por un lado y por otro, la detección de actividades de espionaje a autoridades políticas)³⁷⁰ que producen preocupación en la opinión pública³⁷¹ y en la autoridad política, debido a que amenazaban con incrementarse en el tiempo, poniendo en riesgo el régimen político democrático.

En el año 1992, ante el aumento de la delincuencia (Dammert, 2004) se producen cambios en el CCSP.³⁷² Se limita su período de duración³⁷³ y se realizan modificaciones en su misión, composición y funcionamiento. La misión del CCSP contemplará asesorar en la “formulación de políticas y planes y la adopción de medidas destinadas al resguardo del orden público, la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana,”³⁷⁴ es decir, ahora no sólo se ocupará del terrorismo, sino también de la delincuencia.

³⁶⁹ Ver Lucia Dammert, *El Gobierno de la Seguridad en Chile 1973-2003* (2004) en www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbalred14/site/artic/20031119/asocfile/DAMMERT_Chile.pdf y Carlos Maldonado, Carlos, “Desafíos de los Servicios de Inteligencia en la Región Andina,” Documento presentado en el Seminario Internacional “Seguridad y terrorismo en la Región Andina,” organizado por IDEESI/ Universidad la República, Chile / Comisión Andina de Juristas, realizado el 24 y 25 de noviembre, 2004 en Santiago, Chile.

³⁷⁰ La causa de estas acciones es diversa y van desde venganza (en el caso del asesinato del senador de derecha Jaime Guzmán) hasta la necesidad de financiar el repliegue del FPMR, en el caso del secuestro de Cristian Edwards (Ortega, 2001). En los casos de espionaje hacia autoridades políticas, estos fueron efectuados por organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas (específicamente la extinta Brigada de Inteligencia del Ejército, BIE), algunos de estos hechos aún están siendo investigados (al momento de escribir este artículo), al respecto ver “Espionaje telefónico a Piñera: el N.N y el agente del Servicio Secreto del Ejército,” diario *La Nación* de Chile, 10/10/2006.

³⁷¹ Entenderemos por opinión pública, “una determinada distribución de opiniones individuales en el seno de una comunidad, que — en su conjunto — adopta una inclinación determinada ante los mensajes recibidos de los medios de comunicación” (Valles, 2006: 308) y como un proceso “expresión de energía social que integra a los actores individuales en agrupaciones sociales que afectan al gobierno” (Crespi, 2000: 37). La opinión pública constituye un modo de aproximación a la cultura política, en este sentido, “la opinión pública encuentra en la cultura política su (un) marco natural de referencia” (Monzón, 2006: 281). En el tema de inteligencia estratégica, existe poca información hacia la opinión pública sobre la materia (al comparar con otros temas, por ejemplo, seguridad ciudadana), debido a la naturaleza secreta o reservada de la mayoría de los temas tratados, por este motivo, las escasas publicaciones especializadas, cobran especial relevancia y utilidad para quienes requieren informarse en estos temas.

³⁷² Decreto Supremo N° 4/1992 Ministerio del Interior, Chile.

³⁷³ Hasta el momento que el Congreso Nacional apruebe el proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Seguridad Pública e Informaciones, finalmente será aprobado en el año 1993, con la denominación de Dirección de Seguridad Pública e Informaciones y será sucesora del CCSP.

³⁷⁴ Preámbulo Decreto Supremo N° 4/1992 Ministerio del Interior, Chile.

Respecto a la ampliación de la composición del CCSP,³⁷⁵ se integra el Director Nacional de Gendarmería. Finalmente, con relación al modo de funcionamiento del CCSP, se indica la periodicidad en que se reunirá el CCI³⁷⁶ y el rol que les corresponde a los miembros de CCSP. También, se explicita que el “Comité conocerá y emitirá su opinión sobre los asuntos específicamente indicados en la convocatoria ordinaria o extraordinaria.”³⁷⁷ Se menciona por primera vez que los asuntos tratados en CCSP y por los funcionarios que trabajen para éste tienen la cualidad de secreto para todos los efectos legales.

Los cambios introducidos al CCSP es producto de la ampliación de sus atribuciones. El aumento en la composición del organismo³⁷⁸ y los comités que lo componen, como asimismo, la indicación de la frecuencia en sus reuniones para intercambiar posturas, enfoques o percepciones con respecto a las amenazas a enfrentar y/o anticipar (terrorismo y delincuencia), permite apreciar la institucionalización³⁷⁹ de la incipiente CIN. La CPI es reactiva, por cuanto, el terrorismo (amenaza que tiende a desaparecer) y la delincuencia dentro del objeto de sus preocupaciones, es consecuencia de la creciente tendencia de asaltos y robos durante el período.

Los cambios realizados aunque necesarios son insuficientes para responder a la misión encargada, posiblemente porque se espera la aprobación de la nueva regulación de los servicios de inteligencia para combatir adecuadamente los nuevos desafíos³⁸⁰ y se considera a este organismo transitorio.

Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI)

En el año 1993, la DISPI reemplaza en sus funciones al CCSP, sin embargo, esta nueva entidad es diferente a su predecesora, por cuanto, con-

³⁷⁵ Estará integrado por: el Subsecretario de Aviación, un General de Carabineros de Chile, un Prefecto Inspector de la Policía de Investigaciones de Chile, el Jefe del Gabinete del Ministro del Interior, el Director Nacional de Gendarmería.

³⁷⁶ Un mes, reconociendo la posibilidad de sesiones extraordinarias, ambas convocadas por el Ministro de Interior. También, pueden convocar el Presidente de la República o el Ministro de Defensa Nacional, si lo estimaren pertinente.

172 | ³⁷⁷ Artículo N° 7, último inciso, Decreto Supremo N° 4/1992 Ministerio del Interior, Chile.

³⁷⁸ En la nueva estructura se elimina la figura del Presidente y Vicepresidente, sin embargo, se considera la participación de dos funcionarios del Ministerio del Interior, en este sentido no hay cambio en los dos decretos.

³⁷⁹ Entendiendo por institucionalización “aquel proceso mediante el cual las organizaciones adquieren valor y estabilidad” (Huntington, 1986: 177) en el caso comentado, las estructuras se mantienen aunque tengan modificaciones.

³⁸⁰ El Decreto Supremo 599/1993 del Ministerio de Interior pone fin a la existencia del CCSP, a partir de la Publicación de la ley N° 19.212/1993 del Ministerio de Interior, es creada la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI).

tiene profundos cambios que pueden apreciarse desde una perspectiva jurídica, política y administrativa. Desde una perspectiva jurídica, se pasa de un organismo regulado por un Decreto Supremo,³⁸¹ a un organismo regulado por una ley de la República.³⁸²

Desde una perspectiva política, la DISPI, se encarga de coordinar “las actividades de los organismos de seguridad pública interior”³⁸³ y proporcionar información, estudios, análisis y apreciaciones de inteligencia”³⁸⁴ que el gobierno necesite para formular políticas en materia de conductas terroristas y/o aquellas que afecten el orden o la seguridad pública, es decir, hará inteligencia en materia de Seguridad Pública, pero ¿por qué una entidad estatal que tiene como misión elaborar inteligencia y coordinar a organismos públicos que realizan inteligencia en ámbitos vinculados al terrorismo, seguridad ciudadana y orden público, no considera el término inteligencia en su denominación?

Podemos dar diferentes respuestas y ninguna de ellas definitiva, sin embargo, es posible apreciar que no hay madurez política en el país para reconocer la necesidad de contar con un organismo que realice inteligencia estratégica para asesorar al más alto nivel político. Resulta importante destacar que el problema está en el reconocimiento, porque al revisar la normativa que regula a la DISPI (y a su antecesora) se observa que una de las funciones de la entidad es producir inteligencia.³⁸⁵ En este sentido, se constata que a nivel de élites políticas existe claridad con respecto a la necesidad de contar con una entidad estatal que produzca inteligencia sobre determinadas mate-

³⁸¹ Facultad presidencial, que con la firma de los ministros respectivos y la toma de razón de la Contraloría General de la República, tiene carácter de ley.

³⁸² Aprobada y previamente discutida y consensuada en el Congreso Nacional, lo cual implica un debate entre distintos sectores políticos con representación política, lográndose consensos básicos en torno a la necesidad de contar con un organismo civil, que realice inteligencia para la autoridad política y coordine a las entidades que vienen realizando esta actividad.

³⁸³ Artículo 2, Ley N° 19212/1993, Ministerio de Interior, Chile.

³⁸⁴ *Ibíd.*

³⁸⁵ En la normativa que regula el CCSP se habla de coordinar el intercambio de información de inteligencia para elaborar informes a la autoridad política, como también, la búsqueda de información y orientar las tareas de captación. Mientras que en el caso de la normativa de la DISPI hay una mayor explicitación, por cuanto, a lo anteriormente indicado se adiciona, “recabar, recibir y procesar, en el ámbito de su competencia, los antecedentes y la información necesaria para producir inteligencia” (artículo 3, letra c Ley N° 19212 Ministerio del Interior, Chile).

rias para asesorar en el proceso decisional, sin embargo, no se está dispuesto a hacerlo evidente a la opinión pública.³⁸⁶

La opinión pública, según Vallès, es “resultado de la combinación de dos factores: por un lado, el sistema de actitudes predominantes en la sociedad — la cultura política de aquella comunidad — y, por otro, la intervención de los medios de comunicación” (Vallès, 2006: 308-309). No hay que confundir cultura política con opinión pública, la primera “describe una pauta estable de actitudes básicas que duran en el tiempo” (Vallès, 2006: 309), en cambio la segunda, “alude a la reacción de este sistema de actitudes frente a elementos circunstanciales de la política (...) que surgen del día a día político y que son difundidos a través del sistema comunicativo” (Vallès, 2006: 309). En este sentido, no llamar la atención con el término “inteligencia” en la denominación de la DISPI, es reflejo de una CPI donde no está suficientemente legitimada la actividad de inteligencia, producto tanto del desconocimiento de su utilidad en los actuales tiempos,³⁸⁷ como de una imagen distorsionada de su función, consecuencia de la historia reciente del país.³⁸⁸

Desde una perspectiva administrativa, con la creación de la DISPI hay modificaciones en la coordinación de los servicios públicos que conforman este organismo. Aunque se mantiene la dependencia del Ministerio del Interior, se pasa de un organismo definido como asesor en una materia específica (inteligencia para combatir el terrorismo y la delincuencia) a un organismo definido como “servicio público centralizado de carácter directivo, técnico y especializado,”³⁸⁹ con la misión de coordinar información relacionada “con orden público, seguridad pública interior y apreciaciones de inteligencia,”³⁹⁰ y la producción de inteligencia,³⁹¹ entre otras actividades.

Puede apreciarse la forma en que la actividad de inteligencia gubernamental (circunscrita al ámbito del terrorismo y la delincuencia y desde una perspec-

³⁸⁶ En el caso de los servicios de inteligencia, considerando que no existen estudios de opinión pública con respecto a su percepción en la ciudadanía, resulta de gran utilidad revisar los medios de comunicación masivos (de diversas tendencias) para formarse una idea sobre cómo éstos son valorados por la ciudadanía.

³⁸⁷ Existencia de saturación de información que debe ser procesada para que se constituya en conocimiento útil para el proceso decisional de la autoridad política. (Navarro, 2006).

³⁸⁸ Durante el período del gobierno militar (1973-1990) los organismos de inteligencia estuvieron vinculados a la represión política del régimen (Maldonado, 2003 y Cavallo, Salazar y Sepúlveda, 1998 y Caballo, 1998). Hay dos Informes Oficiales que reconocen la existencia de los hechos e identifican a personas afectadas. Estos informes son: el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, 1991; y el Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, 2004 y pueden encontrarse www.ddhh.gov.cl

³⁸⁹ Artículo 1, Ley N° 19212/1993, Ministerio del Interior, Chile.

³⁹⁰ *Ibíd.* Artículo 3, letra A.

³⁹¹ *Ibíd.* Artículo 3, letra B.

tiva policial y militar), se va institucionalizando a partir de organismos que se mantienen en el tiempo y evolucionan según las necesidades. Una demostración de ello es la permanencia CCI, aun cuando, su composición es modificada (las autoridades que lo integran y los organismos representados en este Comité).

Para el desarrollo de sus funciones, la DISPI contará con una estructura organizacional diferenciada³⁹² y tendrá asignada una planta de personal compuesta por directivos, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares, quienes debían cumplir determinados requisitos para acceder a cualquiera de estos cargos. De esta manera, se aprecia una notable evolución en la profesionalización de la agencia gubernamental de inteligencia.

La ley que crea la DISPI hace referencia más extensa³⁹³ a la calidad secreta que tiene la información en poder de la Dirección y a la que accede el personal que en ella trabaja (y también al haber cesado su trabajo en la entidad), sancionándose a quien haga revelaciones sobre la materia sin previa autorización.

Otro cambio, es la referencia que se hace al control de gestión y presupuesto, la normativa del organismo anterior no hacía referencia al tema, lo cual no implica que no se realizara. Este aspecto no constituye novedad en materia de gestión del Estado, pues todos los servicios públicos centralizados, están bajo fiscalización directa de la Contraloría General de la República y tienen un presupuesto para realizar sus funciones. Lo nuevo es la referencia a este tema y las adaptaciones que se hace en materia de fiscalización³⁹⁴ considerando la particularidad de este servicio público. Con respecto al tema financiero, no todos los organismos públicos cuentan con un ítem para gastos reservados, sólo algunos cuentan con esta herramienta, en este sentido, la explicitación sobre este punto, constituye un elemento que favorece la transparencia en materia de gestión del servicio.

Durante aproximadamente 10 años la coordinación de diversos organismos que conforman la administración pública y que realizan inteligencia estuvo a cargo de la DISPI, entidad que elaboraba inteligencia en materia de terrorismo y delincuencia. Durante el período de existencia de la DISPI, puede apreciarse la existencia de una CPI preactiva, por cuanto, no sólo trata de responder a problemas ya manifestados en el país (especialmente ante el creciente aumento delict-

³⁹² División de: análisis y planificación; administración y finanzas; coordinación; informática; y jurídica.

³⁹³ Aunque en la modificación del año 1992 indica que la información del CCSP tiene el carácter de secreto para efectos estatutarios, penales y legales, sin embargo, se hace especial desarrollo a este aspecto en la ley que crea la DISPI.

³⁹⁴ Por ejemplo, "el organismo contralor procederá a la toma de razón en forma reservada de los decretos y resoluciones relativos a la Dirección o expedidos por ella" (artículo 24, Ley N° 19.212/1993, Ministerio del Interior, Chile).

ual), sino que trata de anticiparse a su ocurrencia (especialmente en materia en orden público), sin embargo, las herramientas que tiene son insuficientes para cumplir sus objetivos.

Con relación a la CIN, se constata su institucionalización, por cuanto, existe una instancia permanente donde se reúnen los jefes de los servicios de inteligencia y son coordinados por la autoridad política, sin embargo, las entidades que participan son insuficientes y las modificaciones a la composición del organismo, dan cuenta de la poca claridad respecto a quienes deben participar en forma permanente, considerando la misión de la DISPI.

Agencia Nacional de Inteligencia (ANI)

En el año 2004 se dará un salto cualitativo en materia de regulación de servicios de inteligencia con la promulgación de la ley 19.974 que crea la ANI, y estructura el Sistema de Inteligencia del Estado (SIE), entidades que reemplazan a la DISPI. El cambio puede apreciarse tanto en el debate legislativo para la elaboración del proyecto de ley de la ANI, como en su resultado, es decir, el texto legal que aborda temas de inteligencia hasta ese momento no tratados, mas no por ello inexistentes,³⁹⁵ por ejemplo, la regulación dada a las actividades, estructuras y funcionarios de los organismos de la administración pública que participan en las diversas etapas de la producción de inteligencia estratégica nacional.

El cambio observado en la voluntad de la autoridad política,³⁹⁶ también se constata en la calidad del trabajo de la comisión parlamentaria, cuyo resultado³⁹⁷ permite apreciar la evolución generada en los últimos años con respecto a la madurez sobre el tema y la aceptación en la opinión pública,³⁹⁸ donde may-

³⁹⁵ Por ejemplo, aspectos básicos como qué se entenderá por inteligencia, hasta asuntos más específicos como la figura del agente encubierto, las técnicas intrusivas para obtener información o la responsabilidad de reserva y secreto de quienes tienen acceso a información confidencial y el establecimiento de sanciones a quienes no cumplan con ello. Varios de estos aspectos se encontraban regulados en los reglamentos de inteligencia de los organismos policiales y castrenses de las unidades de inteligencia, sin embargo, es la primera vez que estos temas son abordados por una ley de la República que regula estas prácticas según los principios de un régimen político democrático.

³⁹⁶ Por ejemplo, en la decisión para crear una entidad cuya denominación explícita su especificidad (inteligencia).

³⁹⁷ Ver Mensaje del Presidente de la República con el que se inicia proyecto de ley sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia, Santiago 10 de Octubre de 2001.

³⁹⁸ La creación de la ANI fue en términos generales positivamente recibida a nivel de opinión pública (la excepción estuvo en el sector más extremo de la izquierda), (Martorell, 2004). Como se indicaba anteriormente, la inexistencia de sondeos de opinión pública con referencia a la imagen de los servicios de inteligencia nacionales, obliga a guiarnos por lo que aparece en los medios de comunicación masivos.

oritariamente se reconoce su necesidad y se valora su regulación, especialmente en aquellas materias que son reservadas.

La creación de la ANI y la estructuración del SIE se justifican a partir de tres premisas y siete principios,³⁹⁹ y es resultado de la seriedad y visión suprapartidaria que predomina en la discusión, análisis y reflexión sobre servicios de inteligencia estatales. Las tres premisas consideradas al elaborar el proyecto de ley que crea la ANI son: la existencia de “entidades públicas que realizan actividades de inteligencia;”⁴⁰⁰ la actividad de inteligencia como “un instrumento legítimo y necesario”⁴⁰¹ en un Estado moderno; y la insuficiencia de la actual legislación en materia de organismos de inteligencia (Ley 19.212/1993) en cuanto a su eficacia, como también, con relación a la garantía de los derechos de las personas y con respecto a la fiscalización de las actividades que realizan los organismos de inteligencia nacionales.⁴⁰² Los siete principios⁴⁰³ son: principio del respeto al ordenamiento jurídico, régimen democrático y los derechos constitucionales; principio de autorización judicial previa, proporcionalidad, reserva y uso exclusivo de la información.

La ANI es definida como “servicio público centralizado, de carácter técnico y especializado”⁴⁰⁴ con el objetivo de “producir inteligencia para asesorar al Presidente de la República y a los diversos niveles superiores de la conducción del Estado,”⁴⁰⁵ para proteger la soberanía nacional y preservar el orden institucional y formular las apreciaciones de inteligencia útiles para la consecución de los objetivos nacionales.⁴⁰⁶

La finalidad de la ANI queda enunciada de modo bastante amplia, pero al revisar sus funciones⁴⁰⁷ podemos apreciar una delimitación en sus tareas, que en

³⁹⁹ Ver Mensaje del Presidente de la República con el que se inicia proyecto de ley sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia, Santiago 10 de Octubre de 2001.

⁴⁰⁰ *Ibíd.*

⁴⁰¹ *Ibíd.*

⁴⁰² La ley que regula la DISPI, hace referencia al respeto de las garantías y derechos consagrados en la Constitución Política de la República, sin embargo, no especifica nada más y deja sin abordar el tema de la realización de actividades de inteligencia y el respeto a estos derechos, por ejemplo, en materia de escuchas telefónicas, aspecto desarrollado en la ley que regula las actividades de la ANI.

⁴⁰³ Aunque en las legislaciones anteriores se considera el tema del respeto a las garantías constitucionales en el cumplimiento de los objetivos de los organismos de inteligencia, un desarrollo sistematizado del tema (con premisas y principios) se realiza en la discusión de esta ley.

⁴⁰⁴ Artículo N° 7 de la Ley 19.974. Ministerio del Interior, Chile.

⁴⁰⁵ *Ibíd.*

⁴⁰⁶ *Ibíd.* artículo N° 4

⁴⁰⁷ *Ibíd.* artículo N° 8.

lo sustantivo corresponden a: recopilación y procesamiento de información para la producción de inteligencia; elaboración de normas para proteger los sistemas de información estatales; disponer de medidas de inteligencia y contrainteligencia para realizar adecuadamente sus actividades y; disposición de medidas tendientes a enfrentar acciones de grupos terroristas nacionales e internacionales y de organizaciones criminales transnacionales, es decir, el ámbito de acción es terrorismo, crimen organizado y narcotráfico.

En materia de inteligencia se considera una perspectiva estructural, procedimental y de los funcionarios,⁴⁰⁸ aspecto no observado en plenitud en las legislaciones anteriores, por ejemplo: el CCSP, no hace referencia a la inteligencia como actividad ni como resultado, habla de coordinar unidades de inteligencia para intercambio de información en materia de seguridad pública y efectuar análisis para las más altas autoridades políticas; la DISPI tiene como función producir inteligencia, es decir, contempla la inteligencia como resultado y sólo en ley 19.974 se aborda la inteligencia no sólo como organización y resultado, sino también como actividad,⁴⁰⁹ aspecto no contemplado en legislaciones anteriores, mas no por ello inexistente.⁴¹⁰

Hay cambios y/o novedades en la regulación de prácticas sobre el control al cual estará sometido el organismo⁴¹¹ y con respecto a la obtención⁴¹² y manejo de información.⁴¹³ También, son especificadas las tareas del Director de la ANI, destacando entre ellas, la elaboración del plan anual de inteligencia y el establecimiento de relaciones con organismos similares de otros países, este último aspecto cobra mayor relevancia cuando no hay un organismo encargado de las relaciones internacionales que forme parte del SIE, como miembro permanente, aunque si la situación lo amerita puede ser invitado a participar de alguna sesión, lo cual es insuficiente. Dada la importancia que tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores, debiera explícitamente formar parte del SIE.

El SIE, es definido como el “conjunto de organismos de inteligencia, independientes entre sí, funcionalmente coordinados, que dirigen y ejecutan activi-

408 Los tres elementos que componen una organización, (Gibson, 2002).

409 Se definen en el Artículo N° 2 de la Ley 19.974/2004, Ministerio del Interior, Chile.

410 En este sentido la ley 19.974/2004 hace referencia a la figura del informante y el agente encubierto, como también, los procedimientos especiales para obtener información (fuentes cerradas), aspectos que existían y/o se realizaban anteriormente, sin embargo, ahora son explicitados y regulados en el texto legal.

411 A parte del control interno y el externo realizado por la Contraloría General de la República, que se realizaba a la DISPI, la ANI estará sometida al control parlamentario.

412 Técnicas intrusivas y métodos encubiertos.

413 Reserva y secreto de la información a la que se tiene acceso, sancionando a quien no cumpla con ello.

dades específicas de inteligencia y contrainteligencia,⁴¹⁴ está compuesto por las mismas entidades que participaban en la DISPI, a excepción del Ministerio de Relaciones Exteriores cuya ausencia resulta difícil de entender considerando la naturaleza de las actuales necesidades y objetivos del Estado chileno. Otra entidad, que no forma parte del SIE, pero está contemplado explícitamente como organismo al cual la ANI puede solicitar la información es Gendarmería, sin embargo, dado el carácter de la información que maneja, este organismo debiese considerarse como componente del SIE.

La composición del SIE está asociada al criterio usado por la autoridad en su estructuración, si el razonamiento es conformarlo por todos los organismos que cuentan con una unidad de inteligencia o, en contra posición, estructurarlo con entidades de la administración pública que tienen un aporte en el cumplimiento de la misión de la ANI. Se observa que el primer criterio es el considerado, primando una lógica preactiva y no proactiva en su construcción, por cuanto, busca adelantarse a lo que puede ocurrir a partir de organismos que tienen una unidad de inteligencia y no contempla a las entidades que pueden hacer un aporte sustantivo en materia de inteligencia estratégica nacional, cuenten éstos o no con una unidad de inteligencia.

Por ejemplo, al analizar el crecimiento económico de los países, actualmente se otorga gran importancia al tema energético y se plantea la noción de seguridad energética (Yergin, 2006), para destacar el impacto que puede tener en el desarrollo de una nación. Aplicado al caso chileno, la seguridad energética se ha visto amenazada en los últimos años por diferentes causas⁴¹⁵ (escasez de producción nacional de energía y disminución del suministro de energía por parte de proveedores internacionales, principalmente), sin embargo, el Ministerio de Energía no forma parte del SIE, al menos explícitamente (y permanentemente), integrándose a éste cuando la crisis lo amerite, en este sentido, estamos ante una CIN implícita, producto de una CPI preactiva, que ha evolucionado en los últimos años, por cuanto, ha visibilizado la inteligencia estratégica (como actividad y organización y que es realizada por funcionarios públicos), pero aun tiene pendiente convertirse en proactiva.

⁴¹⁴ Artículo N° 4 de la Ley 19.974/2004, Ministerio del Interior, Chile.

⁴¹⁵ Ver "Corte en trámite," publicado en el diario *La Nación Domingo de Chile*, 03/06/2007, http://www.lnd.cl/prontus_noticias/site/edic/2007_06_03_1/home/home.html.

SEGUNDA PARTE

Política Pública en Inteligencia Estratégica

Al revisar la evolución de los servicios de inteligencia estatales en nuestro país, se aprecia la existencia de una política pública en la materia, sin embargo, merece objeto de reflexión y análisis, el estilo de esta política pública (policy styles).

La policy styles puede ser definida a partir de dos variables (Vallès, 2006: 410-411): la primera, si la iniciación de la política es reactiva o anticipativa⁴¹⁶ (carácter de la política) y la segunda, se refiere a la relación producida entre los actores que participan en la elaboración de esta política, si es un actor quién “domina el escenario y tiende a imponer su posición” (Vallès, 2006:410) o es “una pluralidad de actores que se esfuerzan por encontrar un compromiso” (Vallès, 2006:410-411). El modo en que se elabora una política está vinculado con la cultura política de una comunidad.⁴¹⁷

Siguiendo esta caracterización, la política pública de inteligencia chilena, en cuanto a su formulación ha evolucionado de reactiva a anticipativa/preactiva y con respecto a los actores que han participado en su elaboración es plural.⁴¹⁸ Esta política pública al no incorporar de modo permanente, sistemático y continuo a todos los organismos necesarios para cumplir con sus cometidos, genera una CIN implícita, por cuanto, en diversas ocasiones se requiere la frecuente participación de organismos que no figuran como miembros permanentes parte del SIE. Resulta necesario evolucionar hacia una orientación anticipativa/proactiva para responder en forma óptima los desafíos, amenazas y oportunidades que influyen en el desarrollo del país.

En este sentido, enfrentar adecuadamente el crimen organizado, narcotráfico y terrorismo, fenómenos que se desarrollan en una sociedad globalizada, obliga al conocimiento comprensivo de las amenazas (Montero, 2006). La creación de la ANI y el SIE, coordina de modo más eficiente los organismos de inteligencia existentes y entrega nuevos elementos para combatir las amenazas identificadas, mejorando la “capacidad de inteligencia”⁴¹⁹ del Estado, con la final-

⁴¹⁶ Aunque el autor no profundiza en este aspecto, para efectos de este trabajo consideraremos que en la categoría anticipativa encontramos una orientación preactiva y otra proactiva (Godet, 1995).

⁴¹⁷ Entendiendo por cultura política, según Vallès, un “sistema de valores, experiencias históricas, inercias institucionales o formas dominantes de participación” (Vallès, 2006:410-411).

⁴¹⁸ Diferentes actores y sectores políticos participaron en su construcción.

⁴¹⁹ Mensaje del Presidente de la República con el que se inicia proyecto de ley sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la ANI, Santiago 10 de Octubre de 2001.

idad de “enfrentar y resolver, de mejor modo, los desafíos que pueden amenazar la seguridad del país, la estabilidad institucional y el régimen democrático.”⁴²⁰ Esta iniciativa concretada satisfactoriamente y considerada parte de la modernización del Estado chileno (Papi, 2004), es insuficiente debido a la ausencia de una perspectiva prospectiva/proactiva a lo realizado.⁴²¹

La utilidad que puede brindar un servicio de inteligencia en democracia, está asociado al menos con ocho aspectos (Cepik, 2003):

- la realización de procesos decisionales “mas racionales y realistas, o sea, menos basado en intuiciones y convicciones preconcebidas y más basado en evidencias y reflexión;”⁴²²
- mayor especialización por parte de los tomadores de decisiones y sus organizaciones, producto de la interacción permanente entre analistas y responsables de políticas públicas;
- apoyo en planeación de capacidades defensivas en adquisición de armas y monitoreo de las dinámicas tecnológicas de los adversarios;
- apoyo “directo en negociaciones diplomáticas en varias áreas, no tanto afectando la definición política externa, más propiciando ajustes tácticos derivado de la obtención de informaciones relevantes;”⁴²³
- “subsidiar el planeamiento militar y la elaboración de planos de guerra, así como soportar las operaciones de combate y otras (operaciones de paz, asistencia, misiones técnicas, etc.);”⁴²⁴
- poder “alertar a los responsables civiles y militares contra ataques sorpresa, sorpresas diplomáticas y graves crisis políticas que pueden nunca ocurrir, pero para las cuales los gobernantes prefieren asegurarse en vez de arriesgar;”⁴²⁵
- monitoreo de temas prioritarios para “reducir la incertidumbre y aumentar el conocimiento y la confianza, especialmente en el caso de implementación de tratados y acuerdos internacionales sin mecanismos de inspección in loco;”⁴²⁶

420 *Ibid.*

421 Se hace referencia a la Ley 19.974/2004, Ministerio de Interior, Chile.

422 *Ibid.*, Cepik, p. 263.

423 *Ibid.*, Cepik, p. 264.

424 *Ibid.*, Cepik, p. 264.

425 *Ibid.*, Cepik, p. 264.

426 *Ibid.*, Cepik, p. 264.

- preservar el secreto sobre las necesidades informacionales, “las fuentes, flujos, métodos y técnicas ante la existencia de adversarios interesados en saber tales cosas”⁴²⁷

En este sentido, resulta válida la pregunta ¿qué inteligencia y tipo de servicio de inteligencia requiere nuestro país considerando no sólo las amenazas y vulnerabilidades, sino también, los riesgos, las oportunidades y fortalezas existentes o que pueden ocurrir? (Holzmann, 2006) y cuya respuesta nos permite constatar que es imprescindible incorporar al SIE al menos las siguientes entidades:⁴²⁸

- Unidad de Análisis Financiero:⁴²⁹ previene e impide el uso del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica, para la comisión de delitos relacionados con ocultar o disimular (directa o indirectamente) el origen ilícito de bienes producto del tráfico ilícito de drogas, conductas terroristas, tráfico de armas y el mercado de valores.
- Servicio Nacional de Aduanas:⁴³⁰ está encargada de vigilar y fiscalizar el paso de mercancías en las fronteras del país (costas, aeropuertos, pasos fronterizos), intervenir en el tráfico internacional para efectos de recaudación de impuestos a la importación, exportación y otros que determinen las leyes y la generación de estadísticas de ese tráfico por las fronteras.⁴³¹
- Servicio de Impuestos Internos:⁴³² encargado de aplicar y fiscalizar la política impositiva nacional.
- Gendarmería:⁴³³ Entidad encargada de “atender, vigilar y rehabilitar a las personas que por resolución de autoridades competentes, fueren detenidas o privadas de libertad.”⁴³⁴
- Ministerio Público:⁴³⁵ encargado exclusivo de dirigir la investigación de hechos constitutivos de delito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores:⁴³⁶ encargado del diseño y

427 Ibid, Cepik, p. 264.

428 Además de los organismos señalados, debiera analizarse incorporar el área de minería, energía y medio ambiente.

429 Ley N° 19.913/2003 Ministerio de Hacienda de Chile.

430 Decreto con Fuerza de Ley N° 329/1979, Ministerio de Hacienda, Chile.

431 Artículo N° 1, Decreto con Fuerza de Ley N° 329/1979, Ministerio de Hacienda, Chile.

432 Decreto con Fuerza de Ley N° 7/1980, actualizado el 15/03/2006. Ministerio de Hacienda, Chile.

433 Decreto Ley N° 2859/1979 Ministerio de Justicia, Chile.

434 Artículo N° 1, Decreto Ley N° 2859/1979 Ministerio de Justicia, Chile.

435 Ley 19.640/1999, Ministerio Público, Chile.

436 Ley 19.640/1999, Ministerio Público, Chile..

dirección y administración de la política exterior del país, formulada por el (la) Presidente(a) de la República.

- Ministerio de Hacienda:⁴³⁷ Encargado de la política financiera del Estado, la recaudación y administración de las rentas públicas, la contabilidad general de la nación y formulación del presupuesto de la nación. También, participa en los procesos de negociaciones de acuerdos de libre comercio, para que favorezcan el crecimiento económico del país.
- Ministerio de Economía:⁴³⁸ encargado de regular la actividad económica del país.

Una política pública de inteligencia prospectiva — resultado de una orientación anticipativa/proactiva en su elaboración—, se justifica en los actuales tiempos debido a la naturaleza cambiante de las amenazas a enfrentar y por los diferentes aspectos que constituyen preocupación gubernamental y requieren una visión de Estado. Temas como la seguridad energética (Yergin, 2006), la inmigración (Fernández de Castro, 2006) y el medio ambiente (Victor, 2006), son materias que deben abordarse desde la perspectiva del impacto que ejercen en los objetivos nacionales del país, en este sentido, la composición de la CIN no sólo debe considerar a las fuerzas armadas y policiales, también se requiere la presencia y activa participación de diversas agencias estatales, provenientes de diferentes ámbitos de la actividad nacional.

La adecuada retroalimentación entre los distintos actores que participan en el proceso de producción de inteligencia (desde quien busca información, pasando por quien valora, analiza e integra, hasta el receptor final, quien pidió la información e inició el proceso), es determinante para lograr la eficacia y eficiencia del servicio de inteligencia. Una oportuna retroalimentación será la que permita generar las adaptaciones necesarias para responder a las necesidades formuladas por sus usuarios.

La colaboración entre organismos de inteligencia cobra vital importancia en la actualidad, por cuanto, muchos fenómenos son “seguidos por varios servicios de información e inteligencia de diferentes naturalezas, niveles y finalidades” (Galvache, 2005: 201). Contar con instancias de cooperación y mecanismos de coordinación para intercambiar información puede resultar determinante al momento de identificar una situación crítica que requiere la intervención del gobierno. La calidad de la interacción e intercambio de información y/o inteligencia tanto al interior de ésta, como entre diferentes agencias nacionales,

⁴³⁷ Decreto Fuerza de Ley N° 7912/1927, Artículo N° 3, Ministerio del Interior, Chile.

⁴³⁸ Decreto Fuerza Ley N° 88/1953, Ministerio de Hacienda, Chile.

internacionales y transnacionales, marca la diferencia entre una CPI preactiva o proactiva, siendo en el primer caso la interacción escasa, respondiendo a lo que se pide y compartiendo el mínimo de información y en el segundo caso alta, rápida y compartiendo bases de datos, siempre y cuando ello no ponga en peligro a las fuentes de información de cada servicio.⁴³⁹

La percepción de la opinión pública, respecto al valor de la actividad de inteligencia y los servicios de inteligencia, puede influir en la eficiencia y eficacia de éstos (Martínez, 2006). Cuando existe un CPI preactiva, la opinión pública escasamente conoce la utilidad de la inteligencia estratégica y las agencias estatales que participan en su producción y hay muchos prejuicios en torno a ella. Una CPI proactiva, cuenta con una opinión pública informada sobre la necesidad de inteligencia estratégica, como insumo en el proceso decisional gubernamental. La principal ventaja de una participativa opinión pública sobre estos temas, está en la ayuda que puede entregar a los servicios de inteligencia, ya sea desde organismos académicos y de investigación, dando soporte en el entendimiento de temas específicos y complejos (reserva de inteligencia), o desde los medios de comunicación (por ejemplo, el modo y momento que se emite una noticia o información), quienes tienen gran influencia en el comportamiento de la ciudadanía y la valoración que hace ésta de sus autoridades y agencias gubernamentales (ver cuadro N° 2).

| Cultura de inteligencia Comunidad de Inteligencia | Preactiva | Proactiva |
|--|---|--|
| Temas de interés | Amenazas y vulnerabilidades (narcotráfico, crimen organizado, terrorismo) | Amenazas, oportunidades, fortalezas, debilidades y riesgos (suministro energético, flujos de migración poblacional y protección ambiental, entre otros) ⁴⁴⁰ |

⁴³⁹ “la existencia de bases de datos y de inteligencia básica interoperables en el seno de la comunidad, que sin perjuicio de que las agencias o unidades pueda establecer, en ellas, áreas restringidas por fundadas razones de seguridad de las fuentes u operaciones en curso, permitan el acceso, a las restantes, de los miembros de la CI que pudieran necesitar de ellas.” (Galvache, 2005: 201).

⁴⁴⁰ Abordar estos temas — indicados como ejemplo — requiere un nuevo enfoque en su tratamiento, como asimismo, la integración de diversas agencias gubernamentales al momento de elaborar una política pública sobre el tema. Una idea sobre los nuevos enfoques a estos temas puede encontrarse en; Fernández Castro, 2006; Yergin, 2006; y Victor, 2006.

| | | |
|---------------------------|---|---|
| Componentes | Policías y fuerzas armadas | Policías, fuerzas armadas, relaciones exteriores, economía, ciencia y tecnología, asuntos de interior. |
| Retroalimentación | Escasa | Fluida de parte de usuarios de inteligencia y analistas, como también, entre quienes realizan búsqueda de información y analistas |
| Mecanismos de integración | Intra-agencial | Alta coordinación |
| | Inter-agencial | Baja coordinación |
| | Extra-agencial | Alta cooperación |
| Opinión Pública | Pasiva (conoce la existencia de la actividad inteligencia estatal, desconoce su finalidad y utilidad) | Participativa (reconoce la actividad de inteligencia como función de estado, conoce su finalidad y valora su utilidad e incorpora reservas de inteligencia: académicos empresarios y otros) |

Cuadro N° 2: Características de una Comunidad de Inteligencia según el tipo de CPI. Fuente: Elaboración propia Sancho 2007.

En síntesis, el estilo de la política pública chilena en materia de inteligencia ha evolucionado de reactivo a anticipativo/preactivo en su construcción y plural en su formulación, consecuencia de una CPI preactiva y reflejada en una CIN implícita, con capacidad insuficiente para responder a las actuales amenazas que enfrenta el Estado. Adoptar un enfoque anticipativo/proactivo implica incorporar una perspectiva prospectiva en la formulación de la política pública en inteligencia estratégica, orientada hacia la construcción de escenarios deseados y no sólo prevención de escenarios indeseados, situación que ocurre actualmente.

En este sentido, el desafío es evolucionar hacia una CPI proactiva y una CIN explícita en donde no sólo se incorporan nuevas entidades estatales en la producción de inteligencia estratégica, sino que también exista una redefinición de los temas y enfoques de interés para la CIN. La modernización de la actual política pública en materia de inteligencia estratégica, es una tarea pendiente.

Modernización: el Desafío Pendiente

Modernizar la actual política pública en materia de inteligencia estratégica implica realizar cambios que pueden ser analizados a partir de tres ejes temáticos: la inteligencia estratégica, como actividad, organización y conocimiento; la CPI, considerando su funcionamiento, los actores que participan en ella y el contexto en el cual se realiza y; la CIN, teniendo en cuenta su complejidad debido a los procesos que se dan en su interior para producir inteligencia, los comportamientos observados en esta tarea y los procesos que permiten llevarla a cabo (ver figura N°1)

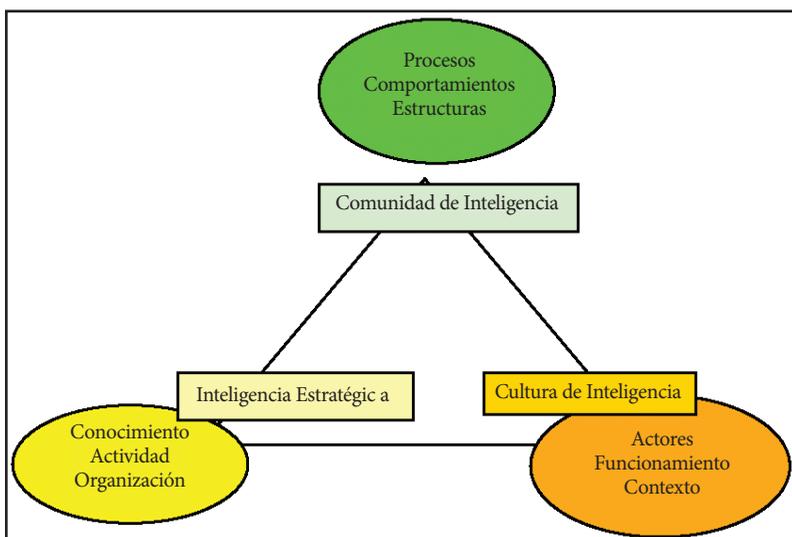


Figura N° 1: Elementos a considerar al modificar la CPI y modernizar la CIN por medio de una política pública. Fuente: Elaboración propia Sancho 2007, adaptado de obras de Kent, de Easton y de Gibson, Ivancevich y James.

La orientación del cambio en cada uno de estos ejes temáticos, implica desafíos que superados, permitirán mejorar la calidad de la inteligencia estratégica producida en el país. La elaboración de inteligencia debe generar un “conocimiento pertinente, relevante, oportuno y discreto, por la información suficientemente contrastada y oportunamente evaluada” (Galvache, 2005), proveniente de fuentes abiertas y cerradas, que en la era de la información (Castells, 1997-1998) han crecido exponencialmente (particularmente la cantidad de fuentes abiertas y la información que ofrecen), generando saturación de información y amenazando con colapsar a recopiladores y analistas quienes necesitan desarrollar habilidades y competencias para “aprovechar todas las posibilidades que las nuevas tecnologías ponen a disposición de los analistas para gestionar

la información” (Bregante, 2006: 114), y reconocer fuentes confiables de información, en un período de permanente cambio en la disponibilidad de ésta (particularmente en Internet, que como fuente más accesible de información, ofrece gran cantidad de ésta sin relevancia y en forma transitoria).

La necesidad de menor compartimentaje (Esteban, 2004) en el trabajo de los analistas debido a la multidimensionalidad de los fenómenos investigados, implica incorporar la dinámica de grupos de trabajo en diversos temas y desarrollar la capacidad de trabajo en equipo por parte de analistas y buscadores de información (Rosales, 2006).

El paso de la CPI de preventiva a proactiva, se dificulta por su diversidad. Los actores que predominantemente configuran esta cultura, tienen un modo de percibir la realidad a partir de la cual se comportan. La realidad percibida, es producto de un contexto dinámico, con cambios muchas veces radicales e imperceptibles. El desarrollo de competencias para entender la naturaleza de los fenómenos enfrentados y la identificación de sus posibles evoluciones, requiere de conocimientos en prospectiva y en materias específicas, según el tema a abordar. Tomar conciencia de la necesidad de modificar patrones de pensamiento no es fácil (Heuer, 1999), requiere de la voluntad del(os) actor(es) y de su capacidad para desarrollar nuevas habilidades y competencias, lo cual puede ser lento, debido a que el aprendizaje de nuevas maneras de pensar la realidad, requiere tiempo, pues en la mente deben formarse nuevos modos de abordar los problemas.

Otro aspecto relevante en la evolución hacia una CPI proactiva, está relacionado con la identificación de los objetivos nacionales en el mediano y largo plazo. Son los objetivos el instrumento que permite orientar en determinado sentido, la actuación de las organizaciones en el tiempo y esto se aplica plenamente en el caso de la administración pública, en donde los servicios de inteligencia se encuentran adscritos. En este sentido, tanto la inexistencia de objetivos estratégicos nacionales, como una ambigua formulación y/o un permanente cambio en su definición impedirá la existencia de una CPI proactiva, por cuanto, no hay claridad en torno a los temas en los cuales se requiere asesorar a la autoridad política.⁴⁴¹

⁴⁴¹ Es relevante destacar la importancia de una adecuada definición de intereses nacionales y funcionamiento de servicios de inteligencia, en cuanto los primeros guiarán el actuar de los segundos. En este sentido, quedan muy bien planteados el problema y el desafío en palabras de Andrés Gómez de la Torre, al señalar que la “compleja trama de las relaciones hemisféricas e intralatinamericanas de coyuntura supondrá que ante escenarios tan polarizados como complejos, los servicios de inteligencia de los estados tendrán que orientar su esfuerzo de búsqueda en función de sus naturales y explicables intereses nacionales. La clave será como enfocar tal actividad y bajo que parámetros” (Gómez de la Torre, 2007: 337).

Brasil ha realizado un interesante trabajo de identificación de objetivos estratégicos nacionales para el mediano y largo plazo,⁴⁴² en donde se establecen 50 temas relevantes (estratégicos), a partir de los cuales, son identificadas metas a alcanzar en el mediano y largo plazo y cumplir con los objetivos propuestos. En el caso chileno no existe un documento de este tipo,⁴⁴³ el cual sería de utilidad para avanzar en la creación de una CPI proactiva.

En el caso chileno, iniciativas de este tipo son tarea pendiente y un claro ejemplo de que exhibir adecuados niveles de crecimiento económico y superávit fiscal durante un largo período de tiempo es insuficiente, si no hay claridad del futuro que se desea y el modo de alcanzarlo, aspecto de responsabilidad de la autoridad política en donde inteligencia estratégica puede hacer un aporte sustantivo, al asesorar en materia de identificación de estos objetivos y/o en la manera más adecuada de alcanzarlos, por ejemplo, otorgando coherencia⁴⁴⁴ y consistencia a la definición de prioridades nacionales (estratégicas) y su implementación en la administración pública.

El paso en la CIN de implícita a explícita, puede parecer simple y la incorporación de nuevos organismos para las materias que debe abordar o producto de la agregación de nuevos temas de interés, no parece ser una tarea difícil, sin embargo, es compleja, por cuanto, incluir nuevas entidades implica su identificación, la definición de ámbitos de competencia y especialización (particularmente cuando se encuentren puntos de interés común entre varios organismos). El trabajo coordinado de distintas agencias, requiere de una gestión multinivel y en red, adecuados flujos de comunicación en los diferentes niveles organizacionales, “homogeneidad conceptual y terminológica en materia de inteligencia,

442 “Projeto Brasil 3 Tempos 50 Temas Estratégicos”(2006) (Brasil: Presidência da República, Núcleo de Assuntos Estratégicos, 2006). En <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/main-brasil-estrategia-def-06.html>.

443 Durante el último período, en el país se han vivido las consecuencias de la poca capacidad de anticipar escenarios futuros y del escaso trabajo conjunto entre diferentes organismos públicos. Un caso ha sido el tema energético, en donde después de tener cortes en suministro de gas desde Argentina y negación de venta de gas desde Bolivia a Chile, se comienza a analizar otras alternativas de fuentes de suministro energético, como por ejemplo, desarrollar la energía nuclear y potenciar fuentes alternativas de energía en el país. En este sentido, la pregunta como ¿cuánto energía se requiere en el futuro y cómo podemos obtenerla si mantenemos el ritmo del crecimiento económico observado? No fue realizada oportunamente, situación que puede afectar el crecimiento económico en el corto plazo, mientras se implementan medidas que permitan satisfacer la demanda energética nacional, las cuales podrán ser implementadas en el mediano plazo. Ver “El lobby nuclear europeo aterriza en Chile” publicado en Reportajes del diario El Mercurio de Chile el 9 de Septiembre de 2007 y “Corte en trámite,” publicado en el diario La Nación Domingo de Chile, 03/06/2007, http://www.lnd.cl/prontus_noticias/site/edic/2007_06_03_1/home/home.html.

444 Un mayor desarrollo de este aspecto puede encontrarse en Edgardo Boeninger, *Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006* (Chile: CIEPLAN / Uqbar,2007), p. 132 -134.

principios y procedimientos básicos comunes que faciliten el entendimiento y la cooperación” (Galvache, 2005: 199).

Para efectos de mejor integración, las entidades que componen la CIN explícita pueden agruparse en anillos temáticos conectados horizontal y verticalmente en determinados puntos, facilitando así la fluidez en coordinación, cooperación y colaboración y permitiendo que la diversidad del organismo sea una fortaleza y no una debilidad. La flexibilidad, rapidez y seguridad en la gestión del conocimiento (Esteban, 2004) debe estar presente en la formulación de una CIN explícita.

En síntesis, podemos apreciar en el caso chileno, el modo en que la evolución de la inteligencia estratégica nacional es reflejo de la cultura en materia de inteligencia del país. En este sentido, se observa una CPI que se ha modificado en el tiempo, pasando de reactiva a preactiva, reflejado en el diseño de la comunidad de inteligencia — entidad encargada de la producción de inteligencia —, el cual ha variado, pero no lo suficiente, para cambiar su condición de implícita a explícita.

Desde la perspectiva de política pública, en materia de inteligencia estratégica nacional, es necesario un enfoque anticipativo/proactivo, que permita una óptima gestión de los recursos disponibles para la producción de inteligencia. Una manera de avanzar en este sentido, es por medio de una consistente y coherente formulación de objetivos estratégicos nacionales de mediano y largo plazo, como ha realizado el antes mencionado “Proyecto Brasil.” Sin embargo, es necesario diferenciar entre planificación estratégica e inteligencia estratégica. La planificación estratégica, es una actividad que se enmarca dentro de la administración organizacional y está orientada a identificar las actividades a desarrollar en diferentes momentos el tiempo para alcanzar un objetivo,⁴⁴⁵ mientras que la inteligencia estratégica,⁴⁴⁶ es una actividad que se enmarca en el proceso decisional del agente direccional de más alto nivel para definir o priorizar objetivos organizacionales, según intereses superiores, por ejemplo, el interés nacional o el interés público.

En el caso chileno, iniciativas de este tipo son tarea pendiente y un claro ejemplo de que exhibir adecuados niveles de crecimiento económico y superávit fiscal durante un largo período de tiempo es insuficiente, si no hay claridad del futuro que se desea y el modo de alcanzarlo, aspecto de respons-

⁴⁴⁵ Ver Henry Mintzberg y James Quinn, *El proceso estratégico*, Segunda Edición. (México: Prentice-Hall, 1995).

⁴⁴⁶ Se recomiendan dos textos que entregan una visión actualizada sobre inteligencia y los desafíos que enfrenta: Mark Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy*, tercera edición. (Washington: CQ Press, 2006); y Loch Johnson, (editor) *Handbook of Intelligence Studies* (Inglaterra: Routledge, 2007).

abilidad de la autoridad política en donde inteligencia estratégica puede hacer un aporte sustantivo.

Conclusión

Inteligencia estratégica es una herramienta útil para el gobernante en su proceso decisional, brinda información precisa, oportuna y confiable sobre materias en las que debe tomar decisiones de alto impacto, con escasos recursos y bajo incertidumbre. La calidad de la producción de inteligencia está asociada a la CPI nacional y se refleja en el tipo de CIN existente; ambos aspectos pueden ser identificados a partir de la política pública nacional sobre inteligencia.

Para conocer la situación en Chile, se revisó la regulación jurídica de los servicios de inteligencia desde el retorno a la democracia en el año 1990 hasta nuestros días. Se constata la existencia de una política pública de inteligencia cuyo estilo es inicialmente reactivo y posteriormente evoluciona a preactivo en su construcción y plural en su formulación. Se observa una CPI preactiva que se refleja en una CIN implícita.

Los actuales tiempos demandan una perspectiva diferente, que permita no sólo anticiparse a posibles escenarios, sino también, construir novedosos escenarios asociados a los intereses y objetivos nacionales en el siglo XXI. Esto implica la formulación de una política pública de inteligencia prospectiva, donde exista una CPI proactiva y una CIN explícita. Lograrlo requiere modernizar la actual política pública en inteligencia, considerando tres ejes temáticos (y los factores asociados a cada uno de ellos): la inteligencia estratégica; la CPI y; CIN. La consideración de la complejidad, diversidad y particularidad de cada uno de los aspectos indicados y los factores asociados a ellos, determinará el éxito o fracaso del proceso modernizador en materia de inteligencia estratégica nacional.

Bibliografía

- Almond, Gabriel (1999). *Una disciplina segmentada*. Fondo de Cultura Económico. México.
- Baas, Enric (2006). “Inteligencia prospectiva para la seguridad pública; reflexiones metodológicas y propuestas,” en *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva* N° 1, Diciembre 2006. Edita Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (Universidad Rey Juan Carlos) y el Instituto Juan Velásquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y Defensa (Universidad Carlos III de Madrid). España.
- Bastons, Miquel (2004). *Tomar decisiones*. Ariel. España.
- Boeninger, Edgardo (2007). *Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990 -2006*. CIEPLAN / Uqbar. Chile.
- Bregante, Nieves (2006). “Los Servicios de Inteligencia españoles tras los atentados del 11-M,” en Navarro Bonilla, Diego y Esteban Navarro, Miguel (coordinadores) (2006) *Terrorismo global, gestión de información y servicios de inteligencia*. Instituto “Juan Velásquez de Velasco,” Universidad Carlos III de Madrid y Universidad Rey Juan Carlos. España.
- Botella, Joan (1997). “En torno al concepto de cultura política: dificultades y recursos,” en Castillo Pilar y Crespo Ismael (editores) (1997) *Cultura Política*. Editorial Tirant lo Blanch. España.
- Castells, Manuel (1997-1998). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Editorial Alianza. México.
- Cavallo Ascanio, Salazar Manuel y Sepúlveda Oscar (1998). *La historia oculta del régimen militar*. Editorial Grijalbo, cuarta edición. Chile.
- Caballo, Ascanio (1998). *La historia oculta de la transición*. Editorial Grijalbo. Chile
- Cepik, Marco (2003). “Inteligência e Políticas Públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação,” en *Security and Defense Studies Review*, Vol 2, Winter 2002/2003, p. 246-267. En Internet <http://www.ndu.edu/CHDS/journal/PDF/2002-3/Cepik-Marco.pdf>.
- Crespi, Irving (2000). *El proceso de opinión pública: como habla la gente*. Editorial Ariel. España.

- Dammert, Lucia (2004). *El Gobierno de la Seguridad en Chile 1973-2003*, en www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbalred14/site/artic/20031119/asocfile/DAMMERT_Chile.pdf.
- Easton, David (1996). *Esquema para el análisis político*. Amorrortu Editores. Argentina.
- Esteban Navarro, Miguel (2004). “Necesidad, Funcionamiento y Misión de un servicio de Inteligencia para la Seguridad y Defensa,” en *Cuadernos de Estrategia* N° 127, Estudios sobre la Inteligencia: Fundamentos para la Seguridad Internacional. Ministerio de Defensa. España.
- Fernández de Castro, Rafael (2006). “Seguridad y migración un nuevo paradigma” en *Foreign Affairs en Español*, octubre-diciembre 2006, en www.foreignaffairs-esp.org.
- Galvache Valero, Francisco (2005). “La Formación de la Comunidad de Inteligencia Española: Un proceso en marcha,” en *Revista Arbor* CLXXX, 709. p. 183-205. España.
- Gibson James, Ivancevich John y Donnolly James (2002). *Las Organizaciones: procesos, estructuras, personas*. Editorial McGraw Hill, décima edición. Chile.
- Godet, Michel (1995). *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva estratégica*. Alfaomega / Marcombo. Colombia.
- Gómez de la Torre, Andrés (Compilador) (2007). *SIN—ARCANA IMPERII: Inteligencia en Democracia*. Libertad & Seguridad. Perú.
- Held David, McGrew Anthony, Goldblatt David y Perraton Jonathan (2002). *Transformaciones Globales: Política, economía y cultura*. Oxford University Press. México.
- Heuer, Richards, Jr. (1999). *Psychology of Intelligence Analysis*. Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency. Estado Unidos. www.cia.gov/csi/books/19104/index.html.
- 192 | Holzmann Pérez, Guillermo (2006). “Características de un sistema de Inteligencia Estratégica para países emergentes. Análisis y propuesta,” en *Security and Defense Studies Review*, Vol. 6 N° 2, Summer 2006. www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2006/Holzmann_essay-formatted.pdf.
- Huntington, Samuel (1986). “Desarrollo político y deterioro político,” en Carnero Rabat, Teresa (1992) *Modernización, desarrollo político y cambio social*. Editorial Alianza. España. p. 167-220.

- Johnson, Loch (editor) (2007). *Handbook of Intelligence Studies*. Routledge. Inglaterra.
- Kent, Sherman (1994). *Inteligencia Estratégica*. Editorial Pleamar. Argentina.
- Lagos Escobar, Ricardo (2001). Mensaje del Presidente de la República con el que se inicia proyecto de ley sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia, Santiago 10 de Octubre de 2001.
- Llera, Francisco (1997). “Enfoques en el estudio de la cultura política” en Castillo Pilar y Crespo Ismael (editores) (1997) *Cultura Política*. Editorial Tirant lo Blanch. España.
- Lowenthal, Mark (2006). *Intelligence: From Secrets to Policy*. CQ Press. Estados Unidos. Tercera edición.
- Maldonado Prieto, Carlos (2003). “Profesionalismo del Personal de Inteligencia: el Caso de Chile,” en Swenson, Russell y Lemozy, Susana (compiladores) (2004). *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*. Editorial Joint Military Intelligence College. Estado Unidos. <http://www.ndu.edu/chds/docUploaded/IntelAmer.pdf>.
- Maldonado Prieto, Carlos (2002). Servicios de Inteligencia en Sudamérica. Estado de situación en una perspectiva comparada, estudio para WHINSEC (Western Hemisphere Institute for Security Cooperation), en <http://fas.org/irp/world/chile/maldonado.html>.
- Maldonado, Carlos (2004). “Desafíos de los Servicios de Inteligencia en la Región Andina” Documento presentado en el Seminario Internacional “Seguridad y terrorismo en la Región Andina,” organizado por IDEESI/ Universidad la República, Chile / Comisión Andina de Juristas. Realizado el 24 y 25 de noviembre, 2004 en Santiago, Chile.
- Martínez, Rafael (2006). “Cultura política sobre inteligencia: hacia un encuentro con la sociedad,” en Navarro Bonilla, Diego y Esteban Navarro, Miguel (coordinadores) (2006) *Terrorismo global, gestión de información y servicios de inteligencia*. Instituto “Juan Velásquez de Velasco,” Universidad Carlos III de Madrid y Universidad Rey Juan Carlos. España.
- Martorell, Francisco (2004). “Inteligencia Habemus” en *El Periodista* <http://www.elperiodista.cl/newtenberg/1699/propertyvalue-12515.html>.

- Medina Vásquez, Javier y Ortégón, Edgar (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Editado por CEPAL/ILPES/ONU. Chile. En Internet www.eclac.org/ilpes/publicaciones/xml/3/27693/manual51.pdf.
- Mintzberg, Henry y Quinn, James (1995). *El proceso estratégico*. PrenticeHall. México. Segunda Edición.
- Montero Gómez, Andrés (2006). *Inteligencia Prospectiva de Seguridad*. Real Instituto Elcano. Área: Terrorismo Internacional, DT N° 24/2006. España.
- Monzón, Cándido (2006). *Opinión pública, comunicación y política*. Editorial Tecnos. España. Segunda edición.
- Navarro Bonilla, Diego y Esteban Navarro, Miguel (coordinadores) (2004). “Gestión del Conocimiento y Servicios de Inteligencia.” Universidad Carlos III de Madrid. *Boletín Oficial del Estado*, Instituto Español de Estudios Estratégicos. España.
- Navarro Bonilla, Diego y Esteban Navarro, Miguel (coordinadores) (2006). *Terrorismo global, gestión de información y servicios de inteligencia*. Instituto “Juan Velásquez de Velasco,” Universidad Carlos III de Madrid y Universidad Rey Juan Carlos. España.
- Ortega, Javier (2001). “La historia inédita de los años verde olivo” en <http://docs.tercera.cl/especiales/2001/verdeolivo/capitulo08/index.htm>, existe también una publicación en libro: Javier Ortega (2002) *La historia inédita de los años verde olivo*. Editorial Pliegos. España.
- Ortega, Javier (2001). “La decisión de matar a Guzmán” en <http://docs.tercera.cl/especiales/2001/verdeolivo/capitulo08/decision01.htm>.
- Ortega, Javier (2001). “Platas para el repliegue” en <http://docs.tercera.cl/especiales/2001/verdeolivo/capitulo08/platas01.htm>.
- Papi Bayer, Mario (2004). “La Agencia Nacional de Inteligencia” Informe N° 441, en www.asuntospublicos.org/informe.php?id=2207.
- Rettig, Raúl (1991). Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, Gobierno de Chile. Chile. En Internet http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html.
- Rosales, Ignacio (2006). “Conceptos Clave: Integración, Inteligencia, Compartida y Análisis,” en Navarro Bonilla, Diego y Esteban Navarro, Miguel (coordinadores) (2006) *Terrorismo global, gestión de*

- información y servicios de inteligencia*. Instituto “Juan Velásquez de Velasco,” Universidad Carlos III de Madrid y Universidad Rey Juan Carlos. España.
- Ruiz Miguel, Carlos (2002). *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*. Editorial Tecnos. España.
- Swenson, Russell y Lemozy, Susana (compiladores) (2004). *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*. Joint Military Intelligence College. Estados Unidos. Edición Revisada.
- Valech, Sergio (2004). Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, Gobierno de Chile. Chile. En Internet http://www.ddhh.gov.cl/informes_cnrr.html.
- Vallès, Joseph (2006). Manual de Ciencia Política. Ariel. Quinta edición. España.
- Victor, David (2006). “Al rescate del desarrollo sustentable” en *Foreign Affairs en Español*, abril-junio 2006, en www.foreignaffairs-esp.org.
- Yergin, Daniel (2006). “Para garantizar la seguridad energética” en *Foreign Affairs en Español*, abril-junio 2006, en www.foreignaffairs-esp.org.
- “Corte en trámite,” publicado en el diario *La Nación Domingo* de Chile, 03/06/2007, http://www.lnd.cl/prontus_noticias/site/edic/2007_06_03_1/home/home.html.
- “El lobby nuclear europeo aterriza en Chile” publicado en Reportajes del diario *El Mercurio* de Chile el 9 de septiembre de 2007.
- “Espionaje telefónico a Piñera: el N.Ny el agente del Servicio Secreto del Ejército,” publicado en el diario *La Nación* de Chile, 10/10/2006, http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20061009/pags/20061009212649.html.
- “Projeto Brasil 3 Tempos 50 Temas Estratégicos” (2006). Presidência da Republica, Núcleo de Assuntos Estratégicos. Brasil. En <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/main-brasil-estrategia-def-06.html>.

Datos Biográficos de la Autora

Carolina Sancho Hirane es licenciada en Gobierno y Gestión Pública y Administradora Pública de la Universidad de Chile. Diplomada en Estudios Avanzados (DEA) y Doctora (c) en Conflictos, Seguridad y Solidaridad en la Universidad de Zaragoza, España. Es profesora de la Cátedra Conflictos Internacionales Actuales en la Escuela de Gobierno y Gestión Pública, Universidad de Chile. También, se desempeña como Coordinadora Académica del Diploma Metodología de Análisis en Inteligencia Estratégica y forma parte del Área de Estrategia, Seguridad y Defensa Nacional, del Departamento de Ciencia Política en la Universidad de Chile. Ha desarrollado docencia en universidades nacionales en las áreas de prospectiva, ciencia política, metodología de la investigación y gestión directiva. Sus áreas de investigación son Inteligencia, Políticas Públicas, Seguridad, Defensa y Prospectiva y tiene publicaciones en estos temas. Ha realizado estudios de postítulo en centros de estudios académicos nacionales e internacionales (Center for Hemispheric Defense Studies, EE.UU y Universidad de Zaragoza) en temas de terrorismo, administración de recursos en defensa, presupuestación y planificación de recursos en defensa y metodología de análisis en inteligencia estratégica. Asimismo, ha participado en seminarios nacionales e internacionales en materias relacionadas con seguridad, defensa e inteligencia. Participó en el Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002, realizado por el Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Contacto: csanchohirane@yahoo.es.

CULTURA POLÍTICA E INTELIGENCIA ESTRATÉGICA EN CHILE

Carlos Maldonado Prieto

Resumen

El Sistema de Inteligencia Estratégica de Chile, a pesar de haber tenido dificultoso desarrollo, se adapta a su realidad histórica y a su cultura institucional, en especial a partir del nuevo período democrático iniciado en 1990. Si bien se han incrementado las relaciones de la inteligencia con otros actores sociales y políticos, el sistema deberá dar muestras de profesionalismo y respeto de la legalidad para conquistar el aprecio y la confianza de la ciudadanía y seguir atenuando los resabios tensiones y prejuicio subyacentes.

Introducción

Este ensayo versa sobre la forma en que el sistema de inteligencia estratégica se amolda a la realidad específica de Chile. En las siguientes páginas se aplica el concepto de cultura política; también podría llamarse cultura institucional o memoria histórica. Siguiendo ese razonamiento, a continuación se explica cómo, especialmente desde la recuperación de la democracia en 1990, se ha desarrollado la relación entre sociedad y cultura política — personificados en actores como el gobierno, el Parlamento, la clase política, los partidos políticos, la prensa y la sociedad civil — y la comunidad de inteligencia en Chile.

Como señala un especialista, “en el Estado moderno la tarea básica de la inteligencia es desarrollar conocimiento que permita anticiparse a las amenazas o riesgos y colaborar en la toma de decisiones de las autoridades del Estado (en particular del Ejecutivo). Últimamente también se sostiene que un aparato de inteligencia debería contribuir a la identificación de las oportunidades que se les presentan a las autoridades nacionales. En términos prácticos, se trata de una disciplina de escrutinio y validación, cuyas técnicas de análisis deberían estar determinadas especialmente por un enfoque prospectivo.”⁴⁴⁷

Más concretamente, la inteligencia ha estado ligada al concepto de guerra. Los países que han tenido continuas guerras exteriores debieron desarrollar

⁴⁴⁷ José Luis Díaz Gallardo, “La ley de la ANI: Un breve análisis,” *Revista Avances* (Santiago: Centro Avance), 44, abril 2003, p. 17.

mecanismos para saber qué hacían y qué planeaban sus enemigos, lo que comúnmente se ha llamado inteligencia. En muchos casos, esa labor es realizada por civiles y militares en amplia armonía. También se suman el servicio diplomático y otros entes estatales. En los países latinoamericanos, en cambio, donde prácticamente no hay enemigos externos que efectivamente lleven adelante guerras, la situación es distinta. Antes que cooperación, más bien hay rivales y competidores. Los servicios de inteligencia en esta parte del mundo se desarrollaron hacia dentro y muchas veces son dirigidos exclusivamente por militares.

En el caso de Chile, tanto por la experiencia traumática de la dictadura militar como por una particular cultura política basada en el civilismo y un fuerte legalismo, hay una tensión subyacente entre clase política e inteligencia, entendida, en parte, como una extensión del conflicto existente todavía entre cultura civil y cultura militar.

Cultura Política versus Inteligencia

El caso de la inteligencia se asemeja a la política de defensa. No hay dudas de que, en gran medida, la inteligencia es parte de la política de defensa de un Estado. Por lo mismo y no debiera causar mayor asombro, la inteligencia chilena ha experimentado las mismas vicisitudes que ha sufrido la política de defensa del país.

Por largos períodos no hubo una política de defensa explícita. Al menos durante el siglo XX las élites políticas se interesaron muy poco por temas de seguridad nacional ni le entregaron una misión clara a las Fuerzas Armadas. Frente a ese vacío de conducción, la política de defensa fue en gran parte generada por las instituciones militares. Y esto tuvo como consecuencia, entre otras cosas, que el sistema político chileno entre 1900 y 1973 proveyera inadecuadamente de recursos materiales al sector defensa.

198 | Este divorcio entre clase política y defensa se debió a dos factores. Por un lado, a “la larga ausencia de conflictos bélicos que ha vivido nuestro país desde fines de la Guerra del Pacífico y la denominada Pacificación de la Araucanía.” Y, por otro, al “dominio, cada vez más extendido, de ideas-fuerza pacifistas, especialmente contrarias a la guerra, al militarismo y lo militar, que fue haciéndose hegemónico al conjunto de las clases sociales, en especial a los grupos dominantes en el curso del siglo XX.”⁴⁴⁸

⁴⁴⁸ José Luis Díaz Gallardo, “Los desafíos modernos de una ‘cultura de la defensa’: El caso chileno,” Juan Ramón Quintana (coordinador), *Libros Blancos de Defensa. Concertación política y diseño estratégico comparado* (La Paz: Ministerio de Defensa Nacional, 2001), p. 192-193.

Esta ausencia de guerras ha complotado contra la importancia de la inteligencia como elemento esencial en la toma de decisiones. A diferencia de países europeos, asiáticos o norteamericanos, donde prácticamente cada generación ha vivido y participado en una guerra, la experiencia de nuestros políticos se reduce a lecturas y a residuos cada vez menos perceptibles de una memoria histórica rica en conflictos militares.⁴⁴⁹

La ausencia de guerras consolidó una división de funciones cada vez más profunda entre civiles y militares. La importancia de los uniformados se fue desvaneciendo en la medida que pasaba el tiempo. Sólo esporádicamente saltaban a la palestra, y esto coincidía siempre con breves crisis fronterizas.

Por lo expuesto, por muchos decenios la inteligencia estratégica fue asimilada lisa y llanamente a la inteligencia militar. Y como la inteligencia militar era ejercida por los militares, rara vez fue considerada a la hora de la toma de decisiones de la alta política.

Un segundo momento funesto para el desarrollo pleno de la función inteligencia fue la dictadura militar que se estableció entre 1973 y 1990. Luego del golpe de Estado, el general Pinochet organizó una policía política al margen de las instituciones castrenses y policiales, destinada a combatir la disidencia. A fines de 1973 nació, en forma secreta, la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), al mando de un coronel del Ejército e integrada por personal uniformado enviado en comisión de servicio. En 1978, producto de presiones de dentro y fuera del país que exigían una normalización institucional y el fin de la represión política, la DINA fue disuelta y reemplazada por la Central Nacional de Informaciones (CNI) --compuesta en su mayoría por personal del Ejército--, la que dejó de existir días antes del término del gobierno militar. Perdura en la memoria colectiva de los chilenos la actuación criminal de dichos servicios. Principalmente, la DINA es responsable del asesinato y la desaparición de centenares de opositores.⁴⁵⁰

Esto implicó que se desarrollara en el país, tanto entre opositores como seguidores de Pinochet, una fuerte animadversión a las políticas represivas del

⁴⁴⁹ Paradójicamente, los civiles tuvieron una importante participación en la dirección de las guerras externas del siglo XIX. En 1818, el primer Ministro de Guerra y Marina fue José Ignacio Zenteno, un civil que incursionó con éxito en las actividades castrenses. De allí en adelante, la mayoría de los Ministros de Guerra fueron civiles. Diego Portales, uno de los forjadores del Estado moderno, fue Ministro de Guerra e inició los preparativos de la Guerra contra la Confederación Peruano-Boliviana (1836-1839). Durante la Guerra del Pacífico (1879-1883), varios políticos civiles dirigieron en terreno a las tropas. Sin embargo, por el paso del tiempo, esa experiencia histórica no siguió transmitiéndose.

⁴⁵⁰ Carlos Maldonado Prieto, *Servicios de Inteligencia en Sudamérica. Estado de situación en una perspectiva comparada* (Fort Benning, Georgia: Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica, WHINSEC), Junio 2002, p. 14.

régimen, que eran ejercidas por los organismos de seguridad, y que el común de los ciudadanos identificaba como servicios de inteligencia.

Esto ha significado que en la clase política exista una idea más bien negativa y preocupante respecto de la inteligencia como función de Estado, cuya práctica trae consigo beneficios bastante menores y de los cual se podría prescindir casi completamente. También se considera que la inteligencia militar, por lo mal que actúen en el extranjero — se supone — no afecta el interior. Es quizás la única forma de inteligencia que es aceptada casi a regañadientes.

Espionaje en Democracia

La transición democrática se inició en 1990, asociada a una fuerte presencia de las Fuerzas Armadas en la vida política. Este hecho hizo especialmente susceptible a la clase política. En el caso de la inteligencia, la característica principal era el temor de repetir errores del pasado, que un servicio de inteligencia poderoso pudiera convertirse en un monstruo incontrolable. Diversos sucesos de espionaje en democracia vinieron sólo a corroborar dicho temor.

Especialmente en los primeros años se produjeron casos de espionaje político, en la mayoría de los cuales estuvo presente personal del Ejército, dirigido todavía por Pinochet. Por ejemplo, en noviembre de 1990 el senador Eduardo Frei — Presidente de la República de 1994 a 2000 — y el diputado Andrés Palma, ambos demócratacristianos, denunciaron seguimientos de agentes de la Dirección de Inteligencia del Ejército (DINE).⁴⁵¹

Otro episodio fue el caso del espía *Max* — que resultó ser un suboficial de la DIN — que espiaba a los partidos políticos, especialmente el Partido Socialista y el Partido Por la Democracia (PPD), según denuncia efectuada por la prensa en julio de 1991.⁴⁵²

Piñeragate

200 | Probablemente el caso más conocido y escandaloso fue el espionaje telefónico a Sebastián Piñera, empresario y líder de la derecha liberal no pinoche-
tista, ocurrido en 1992. Ahora se sabe que dicho episodio fue parte de una operac-
ción mayor que tenía por objeto espiar a toda la dirigencia política del período.

Entre marzo y noviembre de 1992 una unidad secreta del Ejército interceptó clandestinamente las conversaciones telefónicas de ministros, parlamen-

⁴⁵¹ Michael Radseck, *Verfassungswächter in Uniform? Militär und Politik im Chile der neunziger Jahre* (Freiburg: Arnold-Bergstraesser-Institut, 2002), p. 144..

⁴⁵² Michael Radseck, *Verfassungswächter in Uniform? Militär und Politik im Chile der neunziger Jahre*, p. 153.

tarios de todas las tendencias e incluso del propio Presidente Patricio Aylwin (1990-1993).⁴⁵³ Según una reciente investigación periodística, la operación habría sido dirigida por el Comité Asesor del comandante en jefe del Ejército. Su dirección estaba a cargo del general Jorge Ballerino, brazo derecho de Pinochet.⁴⁵⁴ Éste quería evitar que el entonces senador Piñera asumiera el liderazgo de la oposición y fuera candidato presidencial, pues representaba a una derecha renovada que podía poner en riesgo su hegemonía política. El plan castrense se desactivó abruptamente tras estallar el *Piñeragate*.⁴⁵⁵

La operación del Comité Asesor contra Piñera consistió en hacer pública la cinta de una de sus conversaciones realizada a través de un teléfono celular. El capitán Fernando Diez, quien supuestamente grabó en forma casual la conversación de Piñera, recibió la orden de entregar la cinta — que contenía algunas indiscreciones políticas — a Evelyn Matthei, rival política de Piñera en el mismo partido. El 23 de agosto de 1992, un programa de televisión difundió la cinta, estallando un escándalo de proporciones. Esto obligó a Piñera a congelar su campaña presidencial.

Punta Arenas

Otro caso grave fue el espionaje efectuado en el consulado argentino en Punta Arenas, a las orillas del Estrecho de Magallanes.

En noviembre de 2003, dos suboficiales, pertenecientes al Ejército y la Fuerza Aérea respectivamente, ingresaron subrepticamente al consulado argentino de Punta Arenas, lugar clave para la conectividad de las Islas Malvinas con el continente luego de la guerra de 1982. Cuando fueron descubiertos, los militares huyeron dejando atrás sus documentos de identidad, un maletín y un juego de llaves.⁴⁵⁶ Develado el escándalo, debió renunciar inmediatamente el jefe de la Región Militar Austral, general de división Waldo Zauritz, asumiendo la responsabilidad del mando. Además, fueron dados de baja los dos oficiales del Ejército a cargo de la unidad de inteligencia. El comandante en jefe del Ejército, general

⁴⁵³ Entre los dirigentes espionados estaban senadores de oposición como Andrés Allamand y Alberto Espina; Andrés Zaldívar y Jorge Schaulsohn (oficialistas) y los ministros Patricio Rojas, Enrique Silva Cimma, René Cortázar y Alejandro Foxley (hoy Canciller). Incluso se habrían interceptado las conversaciones privadas del Presidente Aylwin.

⁴⁵⁴ Claudia Farfán M., “Los secretos del espionaje político en democracia,” *Qué Pasa*, Santiago, 6 octubre del 2006.

⁴⁵⁵ Piñera logró finalmente ser candidato presidencial en 2005, disputando la segunda vuelta con Michelle Bachelet, en representación de la oposición de derecha.

⁴⁵⁶ José Rodríguez Elizondo, *Las crisis vecinales del gobierno de Lagos* (Santiago: Editorial Debate, 2006), p. 54.

Cheyre, consideró el hecho como “una estupidez.” El día 11, una declaración conjunta daba por cerrado el incidente.⁴⁵⁷

En 2005, los dos suboficiales directamente involucrados recibieron leves condenas por “incumpliendo de deberes militares.”⁴⁵⁸ A fines de enero de 2007, la Corte Suprema confirmó las sentencias (61 días de presidio).⁴⁵⁹

Nuevamente Piñera

Sebastián Piñera se vio involucrado en un nuevo caso de espionaje en 2005. En esa ocasión, funcionarios de la Policía de Investigaciones (civil) hicieron indagaciones secretas sobre las compras de terrenos en Chiloé, presumiblemente alertados por eventuales conflictos con indígenas huilliches, ancestrales habitantes de la zona. Lo paradójico es que el mismo Piñera había informado un año antes a la opinión pública y a las autoridades de gobierno que pensaba adquirir esos terrenos para destinarlos a la creación de un parque dedicado a la conservación y el ecoturismo.

El incidente causó preocupación en diversos sectores. Como señaló un editorial de prensa, “la intromisión de una brigada de Inteligencia Policial (...) debe ser motivo de preocupación para la ciudadanía. Las reacciones posteriores de algunos analistas sólo pueden aumentar la inquietud, porque ningún ciudadano debiera ser jamás investigado sin que así lo autorice un juez.”⁴⁶⁰

Cambios en Inteligencia

Los escándalos de espionaje descritos motivaron al gobierno a tomar iniciativas, tales como crear un servicio inteligencia civil y establecer un marco legal democrático para el desarrollo de la función.

Es así que el sistema de inteligencia fue reformado paulatinamente. En una primera instancia, se formó un servicio de inteligencia civil; luego vinieron los cambios en los servicios militares y finalmente la creación de un nuevo sistema de inteligencia de Estado.

202 | En abril de 1993, se creó la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI), un organismo civil de inteligencia que dependía del Ministerio del Interior. La DISPI fue reemplazada por la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI), creada en octubre de 2004. Su director dirigió a su vez el sistema de inteli-

⁴⁵⁷ José Rodríguez Elizondo, *Las crisis vecinales del gobierno de Lagos*, p. 59.

⁴⁵⁸ “Condenan a cuatro espías chilenos,” *Clarín*, Buenos Aires, 5 mayo del 2005.

⁴⁵⁹ “Corte Suprema confirma bajas condenas por espionaje a consulado argentino,” *El Mostrador*, Santiago, 1 febrero del 2007.

⁴⁶⁰ “Editorial: Investigaciones impropias a candidato,” *El Mercurio*, Santiago, 23 agosto del 2005.

gencia de Estado que está compuesto por los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas, las Policías de Carabineros e Investigaciones y del Estado Mayor de la Defensa Nacional, organismo asesor del Ministro de Defensa.

Por último, a fines de 2004 y como parte del proceso de modernización del Ejército, fue cerrado el Batallón de Inteligencia del Ejército (BIE) y reemplazado por la Agrupación de Seguridad Militar (ASM), unidad eminentemente especializada, reducida en dotación de personal y preparada para cumplir misiones distintas a las que efectuaba en el pasado.

El BIE, entidad creada en 1985 y dependiente jerárquicamente de DINE, fue responsable de delitos vinculados al caso Berríos, el crimen del dirigente sindical Tucapel Jiménez y operaciones de encubrimiento realizadas para obstruir la justicia durante los años ochenta y noventa. Investigaciones periodísticas recientes señalan que el BIE realizó espionaje a altos personeros de la Policía de Investigaciones hasta, por lo menos, el 2003.⁴⁶¹

Este cambio se debió en parte a la promulgación de la Ley de Inteligencia, que dio un marco jurídico nuevo a la función inteligencia dentro y fuera de las instituciones castrenses, y transformaciones profundas del proceso de revalorización de los derechos humanos, una atenta revisión y reformulación de la reglamentación y los procedimientos y un reposicionamiento del Ejército en la sociedad.

Como señaló el general Cheyre, jefe del Ejército, la institución castrense “viene adoptando, desde hace ya varios años, decisiones tendentes a abandonar una concepción centrada en una óptica propia de la Guerra Fría. Una visión (...) que llevó a la radicalización del conflicto y a la imposición de una lógica de confrontación, que llegó a aceptar como legítimos todos los procedimientos y medios de lucha como métodos para obtener o mantener el poder. Una visión que condujo a la comprensión de la política desde una perspectiva que consideraba enemigos a los que eran sólo adversarios y a la reducción del respeto a las personas, su dignidad y sus derechos. Una visión, en fin, que se constituyó en un sello distintivo de nuestras relaciones políticas, sociales y económicas, y que se mantuvo imperante entre nosotros los chilenos, durante muchos años, como la propia Guerra Fría que la inspiraba (...) Las violaciones a los derechos humanos, nunca y para nadie, pueden tener justificación ética (...)”⁴⁶²

⁴⁶¹ Jorge Escalante, “El general y la verdad,” *Revista del Domingo de La Nación*, Santiago, 7 noviembre del 2004.

⁴⁶² General de Ejército Juan Emilio Cheyre Espinosa, “Ejército de Chile: El Fin de Una Visión,” *La Tercera*, Santiago, 5 noviembre del 2004.

Asimismo, se han tomado medidas para profesionalizar más a DINE, como la contratación de analistas civiles, seleccionados en concurso público y de acuerdo a sus méritos profesionales (formación en relaciones internacionales, sociología y ciencias políticas).

Prejuicios contra la Inteligencia

Las múltiples tensiones de la transición quedaron en evidencia durante la discusión de la ley de inteligencia, iniciada en 2001 cuando el gobierno envió el proyecto al Parlamento, y la instalación de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI).

Parlamentarios

Durante la discusión del proyecto, la actitud de la mayoría de los parlamentarios de las comisiones de defensa del Congreso fue de sospecha frente al nuevo organismo. De hecho, hubo especial preocupación por aprobar una legislación que restringiera las potestades de la Agencia. La ANI nació con la severa restricción de preocuparse solamente de tres temas: terrorismo, crimen organizado y contrainteligencia. En ningún acápite hay mención a cuestiones importantes en la actualidad como inteligencia económica, espionaje industrial, proliferación de armas de destrucción masiva o temas estratégicos. Más encima, la ANI no posee carácter operativo — a diferencia de la mayoría de los miembros de la comunidad de inteligencia chilena — ni tampoco tiene la posibilidad de levantar el secreto bancario de determinados sospechosos.

Para muchos parlamentarios, la ANI simplemente aparecía como un organismo peligroso. Según el diputado Alberto Cardemil (Renovación Nacional), la limitación temática impedirá que la ANI sea “un mar sin orillas, es decir, tampoco puede meterse en lo que se le antoje, como se ha pretendido señalar. Para distinguirla de los servicios de inteligencia de Carabineros de Chile, de la Policía de Investigaciones y de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, la Agencia persigue tres objetivos precisos: primero, atender los problemas de terrorismo; segundo, los del crimen organizado, y tercero, las actividades de contrainteligencia. Tres objetivos perfectamente precisos y bien definidos.”⁴⁶³

204 |

Antonio Leal (PPD) también mostró precaución, al señalar que “el proyecto es complejo. Una agencia nacional de inteligencia, en cualquier país del mundo, despierta incógnitas y amerita reflexiones respecto de su alcance, en especial si

⁴⁶³ Cardemil fue subsecretario del Interior durante la fase final del gobierno militar. Es posible suponer que su experiencia con los organismos de inteligencia de entonces lo haya predisposto a una actitud más negativa respecto de esta función. *Sesión 50, legislatura 348* (Valparaíso: Cámara de Diputados de Chile), 4 marzo del 2003, p. 27.

se tienen presentes las desviaciones que posibilitaron este tipo de organismos en Italia, España y otros países de Europa, sin perjuicio de aquellos que conspiraron en contra de los regímenes democráticos (...) El proyecto es fruto del análisis exhaustivo de cada uno de sus artículos. Se analizó palabra por palabra hasta llegar a consensuar la creación de una agencia nacional de inteligencia con un criterio de Estado, sin consideraciones partidarias.”⁴⁶⁴

Jorge Tarud (PPD) sugirió que solamente los militares estarían habilitados profesionalmente para ser eficientes en el trabajo de inteligencia. Planteó que se debió nombrar como director de la ANI a una persona técnica, que se puede encontrar en las Fuerzas Armadas, y no a alguien que responda a un perfil político. “Ésa puede ser una crítica aceptada porque creo que para este tipo de agencias se necesita gente absolutamente especializada. Entiendo que deben ser personas de la confianza del gobierno, pero con un perfil absolutamente técnico y por ello creo que ésta es una crítica válida.”⁴⁶⁵

En el Senado, el tono fue mucho más negativo. Patricio Arancibia (Unión Demócrata Independiente, UDI) fue uno crítico acérrimo. “Es preciso que la Agencia Nacional no tenga capacidad operativa; es indispensable que actúe a través de los organismos existentes y que sea la estructura superior. De lo contrario entrará en competencia con los que están en funciones, como ha pasado tradicionalmente en este ámbito (...) Considero que esta Agencia Nacional de Inteligencia no debiera contar con fondos reservados de operación... Porque si no — se lo doy firmado —, caerá en la tentación de iniciar operaciones de obtención de información, produciéndose así sobreposiciones, antagonismos y todo aquello a que estamos acostumbrados a ver en servicios de inteligencia de cualquier tipo y de distintos Gobiernos, ya sea en la *Oficina* [en referencia coloquial a la Oficina Coordinadora de Seguridad Pública], la DINA o la CNI. Ello es producto de una deformación causada por un entusiasmo que, generalmente, va más allá de la norma.”

Arancibia reconoció que “la actividad de inteligencia ... debiera tener una alta valoración social. Hay que tratar de recuperar el valor que reviste la inteligencia en la función del Estado. Insisto en ese punto, porque en este momento «inteligencia» es considerada casi una palabra sucia. Y en tal sentido, para lograr esa alta valoración social, es fundamental que exista una estructura valórica de su función; que haya una mística del servicio de inteli-

⁴⁶⁴ Sesión 50, legislatura 348, p. 29.

⁴⁶⁵ Presupuesto 2006 entrega más de \$ 3 mil millones a la ANI,” *El Sur*, Concepción, 21 noviembre del 2005.

gencia, en cualquiera de sus formas, y todo ello en paralelo con las normas legales que logremos establecer en el proyecto.”⁴⁶⁶

Hernán Larraín (UDI) llegó incluso a objetar la denominación inteligencia: “Esta institución requiere del mayor análisis, porque obviamente la historia nos pone en alerta sobre lo que son, en general, las actividades de inteligencia, no sólo a nivel nacional, sino también internacional. Desde el comienzo, a uno, como simple civil, le choca que estas actividades se llamen «de inteligencia». Por eso, deberíamos trabajar el tema de otra manera, innovar en algo que parece absolutamente sorprendente y extraño. La universidad también podría reclamar ciertos derechos sobre esa denominación.”

También Larraín apoyó la idea de disminuir al máximo las potestades de la agencia. “Sería extraordinariamente grave que esta institución tuviera atribuciones o facultades para llevar a cabo actuaciones operativas. Son otros los servicios encargados de esa función (los de inteligencia de los organismos castrenses); pero una institución que depende de un Gobierno, del Ministerio del Interior, no puede ser sino un centro de proceso y de análisis de la información, y jamás desarrollar actuaciones o tener posibilidades de realizar actos operativos.”

Andrés Chadwick (UDI) señaló que “pensaba que el establecimiento de una agencia de inteligencia estaba referido a la creación de un organismo cuya función fundamental fuera la de coordinar, sistematizar, analizar distintos elementos que pudieran contribuir a generar inteligencia para la seguridad del Estado básicamente desde la perspectiva de las fuentes abiertas. Sin embargo, me encuentro con un proyecto que ... no sólo otorga a la Agencia Nacional de Inteligencia la posibilidad de obtener información también de fuentes cerradas, sino que además le asigna directamente funciones de carácter policial, operativas, como la intervención telefónica, la escucha y grabación electrónica, la obtención de antecedentes sujetos a reserva o secreto bancario, a los que se añade la obligación de las personas de concurrir de inmediato a prestar la colaboración exigida por la Agencia o por los organismos con los cuales ésta coordina su acción.”

206 | Jovino Novoa (UDI) fue el único parlamentario que votó en contra de la idea de legislar. “Pienso que la Agencia Nacional de Inteligencia que se crea va a contribuir a generar diversos problemas dentro del ámbito de sus atribuciones, que son muy amplias. A mi juicio, las facultades que se le otorgan realmente

⁴⁶⁶ También son singulares las apreciaciones de Arancibia, pues fue comandante en jefe de la Armada entre 1996 y 1999, o sea que dirigió un servicio de inteligencia, la Dirección de Inteligencia Naval (DIRINTA). O comparte la visión negativa de Cardemil, basada en la experiencia de la dictadura militar, o simplemente se esmeró en coadyuvar a la creación de un organismo de inteligencia civil inocuo. *Sesión ordinaria del Senado* (Valparaíso: Senado de Chile), 13 mayo del 2003.

abren la posibilidad a una serie de atentados a la libertad y a los derechos de las personas. Entre sus funciones se menciona la de requerir de los demás organismos de inteligencia “la información que sea del ámbito de responsabilidad de estas instituciones y toda información residual de que tuvieren conocimiento,” de manera que la entidad va a manejar una información que en realidad no debería tener. Cuando en los procesos de inteligencia se capta la información llamada “residual,” la gran mayoría de las veces esa información dice relación a la vida privada de las personas y a hechos que nada tienen que ver con inteligencia. Se trata de datos que en cualquier sistema se descartan o se impide que se usen. Sin embargo, nosotros estamos creando una agencia cuyo objeto será recopilar “toda información residual.”

Lo paradójico es que los senadores gobiernistas mostraron similares prejuicios. Nelson Ávila (radical) confesó tener “prejuicios en esta materia. Desde luego, rechazo el concepto mismo [de inteligencia]. Pienso que ha sido usurpado de los claustros universitarios, de las comunidades científicas y de los círculos intelectuales. Además, nos llega emporcado por una historia reciente que nos plantea un conjunto de cuestionamientos muy serios desde el punto de vista ético. Yo no sé por qué tiene necesariamente que llamarse ‘Agencia Nacional de Inteligencia’. Podría ser de ‘Astucia’, por ejemplo, y tal vez estaría más acorde con las labores y prácticas que lleva a cabo.”

Mariano Ruiz-Esquide (democratacristiano) criticó la facultad de utilizar medios intrusivos como escuchas telefónicas o violación de la correspondencia. “No quiero una institucionalidad en que la sola voluntad de un juez permita hacer todas las cosas que se autorizan... No sólo la teoría, sino que la experiencia histórica del país, demuestra que ningún gobierno — incluso aquellos en los cuales yo pueda haber participado — queda libre en un momento determinado de la falta de criterio de alguna persona de menor cuantía, o puede quedar fuera y libre de esa vieja tentación de la concupiscencia del poder, que lo lleva a mirar el poder de manera diferente cuando se está en él o cuando se está fuera de él.”

En similares términos se expresó su correligionario Gabriel Valdés. “¡Yo no creo que hoy exista un tema más importante en Chile y en el resto del mundo que salvaguardar la autonomía y la libertad de las personas, frente a un terrorismo como el que se manifiesta, a una actividad delictual creciente, a un tráfico de drogas muy peligroso! ¡Lo que hay que preservar es la libertad y no poner énfasis en los medios para controlarla! Ésa es mi preocupación.”

Izquierda Extraparlamentaria

Para la izquierda extraparlamentaria, la sola existencia de la ANI es considerada como una reedición de la CNI, y asume que espiará a los movimientos

sociales y partidos de oposición. El Partido Humanista consideraba que “[el Presidente] Lagos creó la Agencia Nacional de Información [debe decir Inteligencia] — versión 2004 de la CNI —, cuerpo policial especial que está ya trabajando en pinchar teléfonos, leer correos electrónicos, husmear en la vida privada de miles de posibles ‘enemigos’ e implementando todo tipo de acciones orientadas a frenar la expresión legítima de la ciudadanía de rechazo a este circo de payasos internacionales, fundamentalistas de la violencia y promotores de la pobreza y desigualdad a escala planetaria,” en alusión a la APEC.⁴⁶⁷

También el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) arremetió contra la ANI. Consideraba que el nuevo organismo “es insustentable desde cualquier punto de vista: Primero, utilizarán los impuestos de los trabajadores, el pueblo y la sociedad para espiar, intervenir teléfonos, pagar agentes para que golpeen de noche a la gente, y en definitiva financiar con los dineros de todos los habitantes de esta tierra un enorme aparato represivo-burocrático destinado a formar y alimentar a parásitos como los agentes de «inteligencia», mezcla de ex izquierdistas y torturadores (...) Hemos decidido iniciar una campaña activa en contra de la ANI. Convocamos a todas las organizaciones sociales y políticas a pronunciarse categóricamente en contra de este macabro proyecto, y proponemos que toda esa cantidad de dinero que va a ser derrochado inútilmente, sea destinado a Salud, Vivienda, Trabajo y Educación que son las verdaderas prioridades del país, para superar la pobreza que tratan de esconder detrás de cifras mulas [falseadas] y falaces diseñadas por sus centros de investigación mediocres. No más parásitos, No a la ANI, Nunca más CNI.”⁴⁶⁸

De hecho, a pocos días de la Cumbre de la APEC en Santiago, medio centenar de miembros de la Coordinadora ANTIAPEC, efectuaron una “funa” — acto de repudio utilizado contra violadores de derechos humanos — frente al edificio de la ANI. Marcos Riquelme García, dirigente del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), leyó una declaración para repudiar el supuesto hostigamiento de los servicios de inteligencia contra las organizaciones sociales populares, a modo de amedrentar su participación en las jornadas de protestas que se preparaban para la reunión de la APEC, que se realizó en noviembre de 2004.⁴⁶⁹

⁴⁶⁷ “Posición del Movimiento Humanista en Chile frente a la reunión de la APEC a realizarse en Santiago en Noviembre de 2004,” www.loshumanistas.cl/MH_APEC.htm.

⁴⁶⁸ Juventud Rebelde Miguel Enríquez, “Campaña contra la A.N.I.,” www.mir-chile.cl/no_ani.htm, 1 noviembre 2004.

⁴⁶⁹ Miguel Chacaltana, “Funa a la Agencia Nacional de Inteligencia,” www.santiago.indymedia.org, 19 octubre del 2004.

Izquierda Parlamentaria

Tampoco faltaron las críticas de sectores de la izquierda parlamentaria. Pamela Pereira, influyente abogada de derechos humanos y dirigente del Partido Socialista, consideró que el proyecto “propone un sistema que violenta las garantías individuales, porque violenta la libertad de las personas. Además, con el sistema de inteligencia más la agencia, se crea un monstruo con dos cabezas, que está fuera de todo control eficaz y en el que el ciudadano común queda absolutamente desprotegido.” Añadió que “cualquiera que tenga una opinión discrepante va a pasar a ser un sospechoso y, por lo tanto, va ser objeto de investigación. Los sospechosos van a ser los ecologistas, los indígenas, los organismos de derechos humanos, de derechos de los ciudadanos, los partidos políticos, sindicatos.”⁴⁷⁰

Derecha

Un ex Canciller del régimen militar, cercano a la UDI, expuso el pensamiento de buena parte de la clase política respecto de la inteligencia. “No es paranoia: la capacidad del gobierno para entrometerse en la privacidad de los chilenos aumenta peligrosamente, con poderes que pueden servir a dobles propósitos. Y como pocos reclaman y casi nadie lo advierte, el acoso continúa. Recientemente, se han creado dos organismos, tan desconocidos como furtivos, con amplísimas facultades para investigarnos: la ANI (Agencia Nacional de Informaciones) [quiso decir Inteligencia] y la UAF (Unidad de Análisis Financiero). Ambas pueden desencadenar investigaciones secretas interminables y obtener sigilosamente toda clase de informaciones privadas; en el caso de la ANI, incluso puede llegar a recolectar, de manera encubierta, datos íntimos, como los hábitos, los estados de salud física o psíquica y la vida sexual de los investigados (...) Es cierto que la ANI y la UAF pretenden proteger a la sociedad del narcotráfico, del terrorismo y del lavado de dinero. Sin embargo, las personas inocentes quedan desprotegidas en demasía y expuestas a indagaciones que pueden ser utilizadas indebidamente y caer en malas manos: no se sabe qué sucederá con las filmaciones ocultas, grabaciones de conversaciones y de redes informáticas, copias de cartas y de correos electrónicos y nóminas de bienes, gastos y de las relaciones más confidenciales y residuales.”⁴⁷¹

470 “Pamela Pereira: ANI es ‘un monstruo de dos cabezas... el ciudadano queda absolutamente desprotegido’,” *La Segunda*, Santiago, 16 mayo del 2002.

471 Hernán Felipe Errázuriz, “De doble filo,” *El Mercurio*, Santiago, 30 abril del 2005.

Académicos

Los especialistas criticaron las escasas capacidades entregadas a la ANI. José Luis Díaz sostuvo que en el proyecto de ley los conceptos cardinales de la actividad, tales como inteligencia, contrainteligencia, inteligencia criminal, inteligencia estratégica militar y sistema de inteligencia nacional, adolecen de falencias o ambigüedades que sería indispensable despejar. Señaló que se debería dotar de estabilidad laboral al personal, pues la rotación es fatal para un servicio de inteligencia, ya sea por seguridad como por falta de profesionalismo que supone, en particular en el ámbito de los analistas.

Díaz consideró que “la ley que se encuentra en el Parlamento es una norma insuficiente, perfectible. La ley dedica demasiado espacio a la definición de los controles externos e internos, pero poco espacio a la definición del rol de la inteligencia en el aparato estatal. También nos parece que quedó planteada la necesidad de ampliar y profundizar las tareas de inteligencia hacia temáticas cada vez más gravitantes, como las áreas financieras, científicas y tecnológicas (...) También consideramos que en el futuro la ANI debería aumentar su jerarquía en el aparato del Estado; tal vez sea muy pronto para tener un rango ministerial, pero un *status* de subsecretaría podría expresar mejor la importancia que el organismo debe tener en el organigrama gubernamental.”⁴⁷²

Guillermo Holzmann piensa que la función inteligencia “debe ser orientada a la identificación de riesgos, oportunidades y amenazas. Una buena inteligencia se debe ocupar de cuatro ejes fundamentales: la política nacional e internacional, el ámbito de estrategia y defensa, el económico e internacional y, por último, el científico y tecnológico.”

Si bien la ANI encabeza el sistema nacional de inteligencia, “lamentablemente se quedan afuera Aduanas, Cancillería, el Servicio Agrícola y Ganadero y el Servicio de Impuestos Internos... Chile necesita un organismo de inteligencia de acuerdo a lo que son hoy sus intereses en el mundo actual. La ANI cumple una importante labor, pero es insuficiente para poder cautelar los intereses que tiene Chile en este momento en el mundo o ser capaz de neutralizar las amenazas no visibles que lo pueden afectar en el futuro. La ANI quedó limitada en la práctica a ser un organismo de inteligencia orientado a seguridad del Estado, y bajo ese esquema su preocupación central está abocada al tema del terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado. Lo que hace falta es una nueva visión de lo que hoy día requiere y exige una inteligencia, de acuerdo a la posición que en este minuto Chile tiene en el mundo y en la región. De hecho, se puede ver envuelto,

⁴⁷² José Luis Díaz Gallardo, “La ley de la ANI: Un breve análisis,” 22-25.

por ejemplo, por razones políticas, económicas y sociales, en un conflicto entre Estados Unidos, Europa y Asia, y debe ser obviamente capaz de prevenirlo.”⁴⁷³

Santiago Escobar cree que no hay inteligencia estratégica en Chile, sino una militarizada. “Cuando la ANI se analizó como proyecto no se discutió la creación de un núcleo de inteligencia estratégico capaz de sostener las acciones coordinadas y articularlas en los diferentes campos que estas cosas implican: militar, policial y civil, porque todos los subsistemas de inteligencia trabajan en el ámbito de la seguridad global. Lo fundamental es que la autoridad política tenga una capacidad de análisis estratégico que le permita adoptar decisiones en diferentes campos. La inteligencia no sólo es flujo, volumen de información sino fundamentalmente calidad analítica de información y capacidad de anticipación y prevención de escenarios.”

“Tenemos tres (problemas): un mando político difuso, que se ejemplifica en que la nueva ley de defensa que mandó el gobierno no termina de solucionar cuál es el mando de las policías. En segundo lugar, hay carencia de un servicio de inteligencia, como una superintendencia de inteligencia, que en todo caso no es la ANI. Un organismo en forma que sea capaz de articular estos dos organismos diferentes, más uno tercero que es de inteligencia política. Hoy los analistas no están dentro de las policías, ni del Ejército. Necesitamos un servicio que haga una coordinación entre los organismos de inteligencia nacional saliéndose del paradigma policíaco-militar y entrando a uno de seguridad estratégica política.”⁴⁷⁴

Aunque en minoría, académicos de la izquierda extraparlamentaria mostraron su disconformidad con la nueva agencia de inteligencia, básicamente por su aprensión a restricciones a la libertad personal. Juan Fernando Ramírez considera que “Chile ya vivió la experiencia traumática del abuso de la inteligencia, a través de la doctrina de seguridad nacional que utilizó la DINA y la CNI para labores de persecución política, por tanto ahora no nos podemos siquiera dar el gusto de que se empiece a sospechar de un uso arbitrario de la ANI y es necesario, por ello, eliminar el abuso del secreto, pues éste puede a la larga entorpecer la evaluación externa e interna de las instituciones que desarrollan o producen inteligencia.”⁴⁷⁵

⁴⁷³ Macarena López M., “Guillermo Holzmann: ‘Chile necesita reformular su inteligencia estratégica’,” *El Mostrador*, Santiago, 9 noviembre 2005.

⁴⁷⁴ Macarena López M., “La seguridad para el ingreso de personas se mostró tremendamente porosa,” *El Mostrador*, Santiago, 11 noviembre 2005.

⁴⁷⁵ Juan Fernando Ramírez, “La seguridad ciudadana y el retroceso en las libertades: la regresión en lo penal y el uso, o abuso, de la inteligencia,” *Carta de Opinión* (Santiago: Centro de Estudios Estratégicos Universidad Arcis), 24 noviembre del 2006, p. 11.

Gisela von Mühlenbrock planteó que el proyecto de ley no creaba un sistema de inteligencia, puesto que no regula interacciones, excepto la cooperación entre las instituciones que lo componen. También cuestiona que no se especifique la estructura organizacional y funcional de la Agencia que debe permitir el análisis interdisciplinario y perspectivas globales. Por último, echó de menos la creación de una Escuela Nacional de Inteligencia, “una necesidad primordial y urgente para formar profesionales civiles que se necesitan en la actividad.”⁴⁷⁶

La ANI Asume Nuevas Funciones

Como era esperable, la realidad del país y los requerimientos de información y análisis provenientes de diversos sectores han obligado a la ANI a redefinir paulatinamente sus funciones, lo que implica en los hechos indagar mucho más allá de los tres temas definidos en la ley. Un ejemplo fue la solicitud que hizo el abogado querellante Alfredo Morgado, que representa a las minorías agredidas por grupos neonazis, para que la Agencia remita los antecedentes de que dispone acerca de estas bandas, a la investigación por asociación ilícita que sigue la Fiscalía Centro Norte.⁴⁷⁷ Esta petición fue refrendada luego por la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados.

Otro hecho que remeció al sistema de inteligencia fue el intempestivo arribo del ex Presidente peruano Alberto Fujimori en noviembre de 2005. Muchos consideraron que los organismos de inteligencia debían haber previsto tal suceso, que, aunque en apariencia de orden meramente policial, ha tenido diversas implicancias políticas, judiciales, diplomáticas y hasta estratégicas para el Estado. El jefe del sistema fue invitado por los diputados de la Comisión de Defensa a dar explicaciones sobre el particular. En sesión secreta, los parlamentarios de oposición criticaron duramente a la ANI, mientras que los oficialistas centraron las responsabilidades en la Policía.⁴⁷⁸

La circunstancia de que la inteligencia estratégica haya comenzado a abarcar áreas más amplias es confirmada por el propio director de la ANI, al señalar que “nosotros vemos temas bastante menos espectaculares [que el terrorismo], pero muy relevantes. Por ejemplo, el caso de la energía, que es un tema estratégico para el país. Y eso significa que es propio de la llamada inteligencia económica. Nosotros trabajamos obteniendo información, analizando la situ-

⁴⁷⁶ Gisela von Mühlenbrock, “Legislando sobre inteligencia,” *Estudios Político-Militares* (Santiago: Centro de Estudios Estratégicos, Universidad ARCIS, 2002), p. 3, 77.

⁴⁷⁷ Carla Gallegos, “Solicitan que Agencia Nacional de Inteligencia entregue antecedentes sobre grupos neonazis,” *La Nación*, Santiago, 1 de mayo del 2006.

⁴⁷⁸ Angélica Meneses, “ANI en el ojo de las críticas por ingreso de Fujimori,” *La Nación*, Santiago, 9 noviembre del 2005.

ación de la energía en la región, en otros países y cómo eso afecta al nuestro. Usted puede decir bueno, para eso hay un Ministerio de Energía. Pero la inteligencia tiene una forma de analizar, de búsqueda de la información, específica, que no es contradictoria con lo que hace un ministerio o un servicio. Y eso va al Presidente y el Presidente verá si nuestro análisis le sirve para sus decisiones (...) Hay determinados proyectos que se ve que van a generar conflictos de intereses: de producción, del ambiente. Nosotros tenemos que prever qué tipo de problemas se van a producir ahí e informar. Por ejemplo, Pascua Lama [un polémico proyecto minero].”⁴⁷⁹

Conclusión

La función inteligencia ha tenido un desarrollo difícil en Chile. Antes del quiebre institucional de 1973, estuvo circunscrita exclusivamente a los militares. Durante la dictadura militar fue confundida con servicios de seguridad y represión política. Más tarde, recuperada la democracia, la institucionalización del sistema nacional de inteligencia sufrió serios tropiezos por la persistencia del espionaje por parte de organismos ligados a las Fuerzas Armadas.

Más recientemente, en la discusión de la nueva ley de inteligencia, diversos actores mostraron sus aprensiones y prejuicios. Éstos no han desaparecido totalmente, pese al paso del tiempo y la normalización institucional. Sorprende que partidarios del régimen militar y del gobierno civil muestren prácticamente igual nivel de rechazo o aprensión respecto de la función inteligencia.

Independientemente de cierta hipocresía de algunos que apoyaron o toleraron las violaciones a los derechos humanos perpetrados por organismos de seguridad, lo expuesto demuestra las profundas huellas que dejó la traumática experiencia que vivió Chile durante la dictadura, cuando la inteligencia fue usurpada por servicios de seguridad que podían detener y eliminar a opositores e incómodos partidarios.

Los principales puntos de aprensión tienen que ver con las capacidades operativas de los organismos de inteligencia, la posibilidad de violación de la intimidad de las personas y la actuación al margen de la ley o bajo la tolerancia de gobiernos irresponsables.

El sistema de inteligencia de Estado deberá dar muestras de profesionalismo y respeto de la legalidad para conquistar el aprecio y la confianza de la ciudadanía, una tarea difícil de llevar a cabo. Hay que considerar que la conformación de un sistema de inteligencia ha sido un proceso gradual, no exento

⁴⁷⁹ Lilian Olivares, “Los conflictos que están en la mira del director de la ANI,” *La Segunda*, Santiago, 13 abril del 2006.

de dificultades, retrocesos y resistencias. Sin embargo, ha ido evolucionando y ganando legitimidad. La misma práctica ha ayudado a limar imperfecciones y mejorar capacidades. El hecho que la ANI haya debido asumir nuevas funciones temáticas demuestra su flexibilidad ante los nuevos desafíos.

Quizás en el futuro haya consenso para introducir reformas como una ampliación de los miembros del sistema de inteligencia, que incluya a la Cancillería, Aduanas, Gendarmería (cárceles), Unidad de Análisis Financiero, etc. Lo mismo se podría decir de una escuela nacional de inteligencia que forme a los analistas de todos los servicios, tanto uniformados como civiles.

Datos Biográficos del Autor

Carlos Maldonado Prieto trabaja actualmente como asesor en el Ministerio de Defensa de Chile. Es licenciado en historia por la Martin-Luther-Universität, Halle, Alemania, y posee una maestría en Política de Defensa de la Academia de Guerra del Ejército de Chile. Ha sido socio académico del Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica (WHINSEC), Fort Benning, Georgia, Estados Unidos, y ha participado en cursos y seminarios del Centro Hemisférico de Estudios de Defensa (CHDS), de Washington, D.C. Ha escrito dos libros: *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 un sinnúmero de artículos sobre historia de las Fuerzas Armadas, servicio militar, cuestiones policiales e inteligencia en revistas especializadas de Alemania, Canadá, Chile, Estados Unidos, Israel, Japón, Polonia y Suecia, entre otros países. Contacto: cmaldona_99@yahoo.com.

CULTURA E INTELIGÊNCIA NO BRASIL

Percepções Estratégicas

Glauco Moraes

Resumo

O artigo trata de aspectos histórico-culturais inerentes ao Brasil desde o final da colonização portuguesa, os quais moldaram e ainda influenciam a forma como os brasileiros vêem a atividade de Inteligência — em toda a sua diversidade e amplitude — como vetor de suporte à tomada de decisões governamentais. É assinalada a ligação da Inteligência de Estado no País, desde sua estruturação, em 1927, até os dias de hoje, aos contextos políticos vigentes e ao aparato de controle de movimentos sociais. São apresentados ainda fatores históricos que contribuíram para a construção de um rol de óbices que acabou por gerar um notório hiato de visão estratégica no âmbito do universo político-funcional brasileiro, com a conseqüente restrição coletiva dada a questões de longo prazo ou de planejamento mais complexo, sobretudo fora do aparato de segurança e defesa. Por fim, é apresentado um conjunto de 12 pontos contextuais vigentes atualmente no Brasil, os quais ilustram uma crescente transformação de pensamento, no âmbito da inteligentsia brasileira, em direção a um entendimento mais qualificado e menos preconceituoso das questões de cunho estratégico, incluindo, em especial, uma maior compreensão e aceitação da Inteligência como atividade de grande importância nacional.

Introdução

A correlação entre cultura e Inteligência no Brasil incorpora nuances que só podem ser compreendidas a partir de uma análise mais acurada dos aspectos básicos que delinearão a História do País, desde sua infância estrutural. Tais aspectos moldaram e ainda moldam a forma como os brasileiros vêem a atividade de Inteligência em toda a sua diversidade de objetivos, *modus operandi*, prestígio, amplitude, restrições, etc.

A questão pontual que se apresenta é a seguinte: “Quais aspectos específicos relacionados com a cultura brasileira servem como condicionantes, positivas ou negativas, no que tange à aceitação e aplicabilidade cotidiana da atividade de Inteligência no suporte à tomada de decisões relativas ao processo de consecução

das estratégias nacionais?” A resposta, apesar de complexa, passa por uma apreciação crítica em torno de diversos subtemas analisados ao longo deste ensaio.

Contextualização Histórica

Fruto da colonização portuguesa, tradicionalmente exploratória, o Brasil passou séculos de sua existência vendo predominar posturas governamentais “que muito pediam e pouco davam,” ou melhor, só davam a poucos, em geral apadrinhados dos mandatários. O chamado *patrimonialismo*⁴⁸⁰ — as *capitanias hereditárias*⁴⁸¹ representaram um exemplo clássico — tornou-se regra no Brasil, apesar dos notórios avanços ocorridos no país nos últimos anos, tanto pela maior conscientização da população como pela aprovação recente, por muitos ainda questionada, de alguns dispositivos legais restritivos.

Em 1822, a Independência do Brasil veio a representar a transferência das instituições criadas pelos portugueses para os brasileiros, no contexto de um natural processo de nacionalização estrutural, sem, no entanto, a devida generalização da idéia coletiva de nação organizada, dona de seus destinos e focada para o progresso rápido e constante, voltado à supressão dos problemas gerados por séculos de colonização exploratória. A percepção desse aspecto somente era internalizada pelo relativamente pequeno contingente populacional que teve acesso à educação básica — grupo estreitamente ligado aos interesses portugueses na colônia.

Nas décadas seguintes, com o desenvolvimento da nação, mesmo a passos limitados, as percepções em torno das responsabilidades governamentais permaneceram limitadas, fruto, naturalmente, da presença de um imperador e da existência de uma estrutura econômica baseada na exploração da escravidão, na limitada industrialização, na predominância dos latifúndios extensivos, na restrita disponibilidade de empregos formais e de legislação trabalhista, no limitado universo eleitoral — baseado em posses — na falta geral de perspectivas e no limitado espaço para geração de condições propícias à inserção, na sociedade brasileira, dos princípios da Revolução Francesa e do Iluminismo. Ser beneficiado pelo governo era uma dádiva, um favor a ser pago com obediência e veneração.

⁴⁸⁰ Patrimonialismo — confusão proposital ou involuntária entre as questões inerentes ao setor público e as questões privadas — sou dirigente público, logo, tenho o direito de usufruir do que é público. Dinâmica em que os interesses privados são postos acima dos interesses do Estado.

⁴⁸¹ Capitanias Hereditárias — sistema de distribuição de grandes terras brasileiras a donatários escolhidos pelo Rei de Portugal, com vistas a melhorar as condições de administração e defesa do território colonial.

Os ideais positivistas, fruto de uma visão de que o líder era o mais capaz, com sapiência elevada, motivaram a um grupo de intelectuais e militares a influenciar em grande escala a forma de gerenciamento da coisa pública no Brasil, tanto no final do século XIX, como ao longo de todo o século XX.⁴⁸² Por outro lado, os aspectos de Inteligência não encontravam sequer espaço para menção, pois predominava a vontade estrita do líder, onipresente, onisciente e sábio. Planejamento lastreado em informações não tinha qualquer lastro de aceitabilidade predominante. O que sobressaía estava na dependência da capacidade do líder maior, sendo a centralização de poder, na prática, a dinâmica de trabalho mais aceita, à época, no Brasil.

A atividade de inteligência continuou restrita ao universo das ações militares, onde encontrava espaço ainda que embrionário, pois não extrapolava o padrão de um a dois elementos responsáveis — um setor, na melhor das hipóteses — pela coleta e repasse de dados em especial nas situações de conflitos externos, principalmente fronteiriços, e de crises internas, comuns no Brasil ao longo do século XIX e nas primeiras décadas do regime republicano, iniciado em 1889. Assinala-se, contudo, que a atividade era de Informações ou — na terminologia mais popular — de obtenção de informações ou dados, ainda não sendo utilizado o termo Inteligência, no âmbito do País. Registra-se que a Desinformação, sobretudo na forma de Dissimulação, também era utilizada como forma de iludir o inimigo.

Alguns desses casos se deram no conflito intitulado “Guerra do Paraguai” (1864 a 1870), considerado o maior ocorrido na América do Sul em todos os tempos, envolvendo Brasil, Argentina e Uruguai de um lado, e o Paraguai do outro.⁴⁸³ Nesse conflito, a busca de dados para lastrear ações militares era fato comum, destacando-se o mapeamento prévio de campos de movimentação e batalha, o reconhecimento avançado efetivado por membros da Cavalaria e o uso de balões de observação.⁴⁸⁴

482 Postura político-filosófica cunhada por Claude Henri Saint-Simon e desenvolvida por Augusto Comte, segundo a qual o único conhecimento genuíno é o obtido pelos métodos da ciência. Na vertente jurídico-política, o positivismo estabelecia que os princípios do direito deveriam ser independentes dos juízos de valor e que os critérios objetivos, mesmo arbitrários, estabelecidos pela autoridade legalmente constituídas, detentora do direito de controle, representariam o maior bem para a coletividade. Individualizações de situações ficaram descartadas nesse contexto.

483 Ver Boletim Informativo da Escola de Inteligência do Exército, ESIMEx, Ano III, nº 6 e Eugênio Vilhena de Moraes, *O Duque de Ferro - Novos aspectos da figura de Caxias* (BIBLIEX, 2003).

484 Ver Boletim Informativo da Escola de Inteligência do Exército, ESIMEx, Ano II, nº 8 e Ano I, nº 5.

Destaca-se que algumas ações típicas de Inteligência, inclusive no ramo da Psicologia, foram efetivadas com sucesso ao longo dos conflitos regionais ocorridos no Brasil em meados do século XIX, — no período que acabou sendo intitulado de “Pacificação” —, e nas revoltas que caracterizaram as primeiras décadas do regime republicano, a exemplo dos conflitos internos de “Canudos”⁴⁸⁵ e do “Contestado.”⁴⁸⁶ A Inteligência típica de Estado, voltada à consecução dos planos estratégicos nacionais, ainda viria, contudo, a tardar.

É oportuno assinalar que, no mesmo período, as atividades diplomáticas brasileiras no exterior, sobretudo no que se refere à consecução de uma política estratégica voltada à expansão das fronteiras nacionais, pela definição concertada de limites fronteiriços com alguns países do subcontinente sul-americano, foram pautadas, inúmeras vezes, por informações advindas de representantes consulares e adidos/representantes militares acreditados nos países de interesse, assim como de negociantes e estudiosos brasileiros, sempre por solicitação de diplomatas envolvidos no trato das questões em foco. O fluxo de dados não obedecia a regras específicas ou padronizadas, visto que dependiam sobremaneira de iniciativas pessoais de solicitantes e solicitados. Não houve, portanto, à época, um serviço de Inteligência organizado no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, fato que só veio a ocorrer durante o chamado Governo Militar (1964 a 1985), quando funcionou, como componente do Sistema Nacional de Informações (SisNI), de 1966 a 1985, sob o nome fictício de Assessoria de Documentação de Política Exterior, o Centro de Informações do Exterior (CIEEx), o qual não mais existe.⁴⁸⁷

Preocupado com as constantes revoltas e movimentos, sobretudo da juventude militar, ocorridos na década de 1920 e gerados principalmente por um sentimento de insatisfação com relação à chamada “Política do Café com Leite,”⁴⁸⁸ e convencido da necessidade de acompanhamento dos então crescentes movimentos operários, originados, em termos motivacionais, da bem sucedida

485 Guerra do Contestado — conflito ocorrido nos estados brasileiros do Paraná e de Santa Catarina, entre 1913 e 1916, motivado por disputas de terra e contra a modernização da cultura agropastoril desenvolvida na região em foco. Milhares de camponeses acabaram sendo mortos em combates com forças militares governamentais.

486 Guerra dos Canudos — conflito ocorrido entre 1896 e 1897, envolvendo camponeses, liderados por um fanático religioso, e forças militares federais. O movimento pregava o não pagamento de impostos, era contrário ao modelo de República, proclamado no Brasil em 1889 em substituição à monarquia, e visava a construção de uma comunidade — Canudos, no interior do Estado da Bahia — independente do governo estabelecido.

487 Cláudio Dantas Sequeira, “O serviço secreto do Itamaraty,” *Correio Braziliense*, 22 de julho de 2007.

488 Política do Café com Leite — período da política brasileira em que ocorria um revezamento de presidentes oriundos de São Paulo (grande produtor de café) e Minas Gerais (grande produtor de leite), dois dos estados mais desenvolvidos do Brasil.

Revolução Russa, o Presidente Washington Luís, em 1927, criou o Conselho de Defesa Nacional (CDN) que, tendo como uma de suas responsabilidades a atividade de Inteligência, deu início ao processo de integração das informações ao processo de consecução das estratégias de ação do Poder Executivo.⁴⁸⁹

Assinala-se assim que desde sua origem a atividade de Inteligência no Brasil esteve ligada ao universo de controle de movimentos sociais, cujas reivindicações muitas vezes eram legítimas. Mesmo que de forma ainda imperceptível, a Inteligência correlacionava assim sua existência histórica a interesses específicos de governo, o que viria a dificultar o entendimento nacional futuro a respeito da importância da atividade de Inteligência para o Estado, em sua luta pela consecução dos interesses estratégicos da coletividade brasileira. Erigia-se dessa forma a base para compreensão da ainda vigente falta de sintonia entre a cultura brasileira, tanto no âmbito popular como no âmbito dos segmentos de intelectualidade nacional, e o aparato de Inteligência em suas diversas matizes.

É importante registrar que a atividade de Inteligência no Brasil só veio a ser desenvolvida, de forma técnica e em larga escala, a partir da criação, em 1964, do Serviço Nacional de Informações (SNI),⁴⁹⁰ fruto de contexto histórico atrelado à chamada “Guerra Fria.” Antes disso, a Inteligência nunca deixara a condição embrionária, mesmo quando estiveram atreladas às Forças Armadas, conhecedoras privilegiadas das possibilidades positivas do uso competente de aparatos de Inteligência, sobretudo em função de experiências adquiridas em combates e conflitos diversos.⁴⁹¹

A atuação do SNI foi bastante efetiva no período de governança militar no Brasil. O órgão chegou a ser considerado o mais poderoso do País,⁴⁹² fato decorren-

⁴⁸⁹ Lúcio Sérgio Porto Oliveira, *A história da atividade de Inteligência no Brasil* (Brasília: ABIN, 1999).

⁴⁹⁰ SNI — órgão de informações criado logo após o início do período de governos militares no Brasil (1964 a 1985), como contraponto, sobretudo, ao avanço do Movimento Comunista Internacional (MCI). Adquiriu grande poder no referido período, podendo ser considerado o braço-direito do período intitulado pelos militares como Contra-Revolucionário. Foi extinto em 1990.

⁴⁹¹ Lúcio Sérgio Porto Oliveira, *A história da atividade de Inteligência no Brasil* e Priscila Carlos Brandão Antunes, *SNI & ABIN: Uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX* (Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002) e artigos diversos publicados no período de 2003 a 2007, em Boletins Informativos “A Lucerna,” de responsabilidade da Escola de Inteligência Militar do Exército -EslMEx).

⁴⁹² Priscila Carlos Brandão Antunes, *SNI & ABIN*, p. 62: “o SNI de Medeiros (General Octávio Medeiros, Ministro-Chefe do SNI de 1978 a 1985) teve um poder extraordinário, sendo considerado algo como uma quarta força armada... o SNI no Governo Figueiredo (João Baptista de Oliveira Figueiredo, presidiu o País de 1978 a 1985) conseguiu se expandir de forma nunca vista e obteve grandes vantagens pecuniárias. Mesmo após o fim do regime militar (em 1985), continuou a contar com uma grande parcela de recursos da União e a receber fundos superiores aos dos demais ministérios.”

ente de sua capacidade, estrutura, capilaridade e ligação direta com o mandatário maior. Durante sua existência, o SNI ganhou inimigos que viriam a se tornar influentes pós-abertura,⁴⁹³ com destaque para os segmentos de mídia, escritores, músicos, professores, políticos outrora cassados, etc., os quais tiveram suas atividades cerceadas pelo processo de censura então vigente.

A partir do advento da democracia plena no País — período entre 1985 e 1990 — a atividade de Inteligência no Brasil passou então a sofrer processo de linchamento público, até mesmo de revanchismo, baseado em reportagens críticas, novela de TV,⁴⁹⁴ denúncias diversas, discursos acusadores e outras formas de divulgação de idéias depreciativas sobre o segmento em foco.

É possível afirmar que todos os acontecimentos porventura ocorridos no Brasil, relativos à guerra ideológica, acabaram sendo atribuídos ao SNI, que virou símbolo da luta contra a liberdade de expressão. Contribuiu para o fato, a decisão política de não responder publicamente às acusações, falsas ou não. Forte preconceito com relação à atividade de Inteligência foi erigido, então, no Brasil, motivado, sobretudo, pelo processo de linchamento abordado. A cultura nacional ampliou, dessa forma, suas restrições a tudo aquilo que tivesse ligação com a atividade de Inteligência ou Informações, como era chamado à época da “Guerra Fria” o segmento em foco.

Atividade de Inteligência e o Contexto Político no Brasil

A atividade de Inteligência formal voltada para o assessoramento estratégico do Poder Executivo tem sua origem datada de 1927, quando foi criado o Conselho de Defesa Nacional (CDN), cujas atribuições englobavam a elaboração de informações com mote, principalmente, na análise conjuntural. À época, perduravam as preocupações relativas ao processo de expansão do comunismo pelo mundo e seus reflexos no Brasil, os quais se consubstanciavam na forma de revoltas de diversos segmentos, com destaque para a juventude militar.

Ao longo do século XX, a atividade de Inteligência no Brasil foi desenvolvida com base na criação de novas estruturas funcionais, fruto de mutantes demandas relativas aos contextos político-institucionais vigentes.

220 | Foi assim com o Conselho de Segurança Nacional (CSN), criado no nascedouro do Estado Novo — regime de características ditatoriais implementado pelo então presidente Getúlio Vargas —; com o Serviço Federal de Informações e

⁴⁹³ Pós-abertura — período posterior à abertura política promovida em 1978 pelo então Presidente, o general João Baptista de Oliveira Figueiredo, a partir do qual foram anistiados presos e cassados políticos.

⁴⁹⁴ Novela intitulada “Araponga” (ave brasileira), e transmitida pela Rede Globo de Televisão, na qual o personagem central é um agente de Informações mimado e trapalhão.

Contra-Inteligências (SFICI), nascido em 1946, fruto da experiência obtida na II Guerra Mundial e no bojo do Governo do general Eurico Dutra; com o Serviço Nacional de Informações (SNI), gerado para ser o esteio do governo iniciado em 1964, sob liderança militar; e com a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e a Subsecretaria de Inteligência (SSI), estruturadas ao longo da década de 90, no contexto das indefinições advindas do quadro pós-Guerra Fria.

A Agência Brasileira de Inteligência (Abin), por outro lado, foi criada por lei em 1999, após amplas discussões — com menor nível de paixão ideológica — sobre as reais necessidades do país na área de Inteligência. Governava o Brasil o presidente Fernando Henrique Cardoso.

Em termos gerais, a prevalência de um conjunto específico de prioridades — em termos de doutrina e de foco de atuação — da Inteligência de Estado no Brasil teve a seguinte durabilidade: CDN — 7 anos; CSN — 9 anos (sendo 3 anos como Conselho Superior de Segurança Nacional — CSSN); SFICI — 19 anos (tendo estrutura própria por apenas 6 anos); SNI — 21 anos; SAE — 5 anos; SSI — 4 anos; e a ABIN — 7 anos.

Hiato de Visão Estratégica

Dentre os diversos aspectos componentes da cultura nacional brasileira, vale destacar, para efeito de entendimento deste artigo, a predominância da visão de curto prazo e do imediatismo. Em síntese, um fator decorrente das condições precárias em que sempre viveram grande parte da população brasileira, mesmo após a independência, em 1822, e o fim da escravatura, em 1888, fruto da falta de empregos formais e da inexistência de legislação trabalhista e previdenciária compatível com os anseios da coletividade brasileira. Tal situação, ainda não superada de forma adequada nos tempos contemporâneos, representou a inserção no *modus vivendi* do homem brasileiro de uma preocupação exacerbada e cotidiana com a sobrevivência no dia seguinte. É fato que o direito à vida era obtido aos poucos, não possibilitando o discernimento a respeito do futuro individual, o qual, no patamar religioso, “só a Deus pertencia.”

A figura do Estado organizado, com suas subdivisões gerenciais atreladas a necessidades demandadas, foi, na realidade, “imposta” ao povo brasileiro, não sendo, portanto, uma construção histórica desdobrada de anseios comunitários ou de pressões sociais latentes, como em muitos países. Praticamente nada foi organizado por pressões das bases populares. Tal fato se deu a partir da chegada da família real portuguesa ao Brasil, em 1808. Toda a estrutura do Governo Português foi transposta, à época, para a colônia e reinstalada no Brasil em um curto espaço de tempo, sem a devida maturação coletiva a respeito das necessidades.

Desde então a participação nos assuntos políticos estratégicos referentes à estrutura governamental do Brasil passou a estar restrita aos profissionais da área e aos políticos a ela ligados, por via de eleição ou não. A participação popular mais efetiva limita-se a períodos específicos, questões sazonais, alguns poucos e notórios abusos de poder e outros aspectos sempre condicionados por intensa pressão da mídia. Serve como exemplo a mobilização popular, sobretudo estudantil, em prol do *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, em 1999, o qual acabou ocorrendo.

Não são muitos os exemplos brasileiros em que ficou clara uma postura política com visão e foco estratégico. Destacam-se apenas os casos da Revolta do Acre, da Pacificação do Estado nacional ao longo do século XIX, do Plano de Metas do Presidente JK, dos planos de incorporação amazônica efetuados pelos militares,⁴⁹⁵ e de alguns outros de amplitude menos significativa.

Preconceito contra a ESG

Os problemas políticos gerados no período de governo militar no Brasil — cerca de 25 anos — ainda não foram plenamente superados pela sociedade brasileira, o que gerou uma indisposição, até mesmo um preconceito, em relação à dinâmica e o conceito de pensamento estratégico oriundo da Escola Superior de Guerra (ESG),⁴⁹⁶ considerada a mentora do ideário intitulado “Segurança Nacional” e da estruturação do aparato de informações, na figura do SNI.

A inexistência de outro centro de estudos de renome, na área pública, que substituísse a ESG na consecução dos objetivos de formação específica de pessoal de alto nível para o assessoramento estratégico, nos mais diversos órgãos da administração, contribuiu em larga escala para a preservação de quadro situacional não propício ao desenvolvimento de visões, percepções e ações de curto prazo, de natureza extra-cotidiana. Atualmente, a disponibil-

⁴⁹⁵ Revolução do Acre — conflito fronteiriço envolvendo o Brasil e a Bolívia, de 1902 a 1903, pela propriedade da região seringueira (base para a produção de borracha) intitulada Acre. O Tratado de Petrópolis, de novembro de 1903 anexou o Acre ao Brasil.

Pacificação — processo de solução militar empregado na série de conflitos ocorridos no Brasil, no período de 1831 a 1845, os quais visavam à construção de projetos alternativos de nação, sem subordinação à autoridade imperial brasileira. O fim das rebeliões em foco, seguido da anistia concedida aos participantes, contribuíram em larga escala para a preservação da unidade nacional.

Plano de metas — plano de ação governamental levado a efeito pelo Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira (1955 a 1960), com vistas a desenvolver o Brasil “50 anos em 5.”

Incorporação amazônica — conjunto de projetos implementados pelos governos militares brasileiros (1964 a 1985) com vistas a incluir a Região Amazônica no processo de desenvolvimento nacional.

⁴⁹⁶ ESG — centro de altos estudos de política e estratégia, criado em 1949. Tem como objetivo a formação de assessores de alto nível para as mais diversas funções governamentais. É subordinada ao Ministério da Defesa do Brasil.

idade de cursos, no Brasil, com o objetivo acima mencionado não mudou muito, conforme seria adequado.

Muitos analistas históricos estabelecem que as vitórias militares e políticas acabam sendo sempre escritas pela visão dos vencedores. Quando tal dinâmica não é efetivada, ocorre naturalmente uma predominância de registros advindos da parte dos vencidos. Ilustra-se a questão relembando o fim do Império Romano, provocado pela vitória militar dos visigodos, aspecto pouco conhecido, uma vez que o referido grupo bárbaro não dominava a escrita e, portanto, não teve como divulgar seu feito além do alcance da oralidade. No caso do período de governo militar, tal situação consubstanciou-se de fato, pois a história foi registrada pelo lado dos vencidos ou de seus segmentos de apoio — leiam-se, políticos cassados, mídia, estudantes, sindicalistas, militantes da dita “esquerda” e outros. A divulgação do conteúdo da história pelo lado dos militares — cujos objetivos político-ideológicos foram alcançados de forma quase plena — ficou relativamente restrito ao universo corporativo, o que veio a prejudicar a aceitação do ideário de visão estratégica preconizado pela ESG, a qual passou a representar “um atraso de pensamento,” sobretudo no meio da *intelligentsia* brasileira, então livre dos parâmetros da censura.

Priorização Cultural da Forma em Detrimento dos Resultados

Perdura no Brasil uma cultura burocrática, sobretudo no âmbito do serviço público, incluindo no caso das estruturas de ensino universitário gratuito. Tal aspecto é decorrente das referências utilizadas na construção das bases do Serviço Público Brasileiro, nos anos 30 do século passado, quais sejam: ideário positivista no que tange ao estabelecimento de regras sempre objetivas, os parâmetros de organização do antigo Exército Prussiano, dito como o mais rígido em termos de regularização, e a predominância no Brasil, sobretudo nos segmentos políticos da época, de profissionais formados em Direito, fato que representa um extensão do contexto predominante no País desde o século XIX.

A partir de então o foco foi direcionado para o cumprimento das mais diversas regras estabelecidas, e não para a priorização dos resultados possíveis de serem alcançados. Até os dias de hoje o foco nos resultados ainda representa algo de difícil assimilação no âmbito da maioria dos gerentes públicos brasileiros, em todas as instâncias. A atividade de Inteligência, que gravita em torno da necessidade de obtenção de melhores resultados, sofre seqüelas decorrentes de tal aspecto da cultura brasileira, já que muitas das atividades operacionais têm como lastro o conceitual típico da “ética de resultados,” muitas vezes decorrente de posturas com elevado padrão de flexibilidade.

No Brasil são comuns as demonstrações correntes de foco na forma em detrimento dos resultados. Servem como exemplos as seguintes situações:

a. liberação de presos perigosos tendo em vista a ocorrência de atraso na conclusão de inquéritos policiais; e

b. desqualificação de provas obtidas por via de gravação (escuta) não autorizada, mesmo no caso de comprovada culpabilidade.

c. afastamento de funcionários públicos por linha de corte — todos com menos de X anos de serviço ou mais de Y anos de serviço, não levando-se em conta níveis de competência individuais.⁴⁹⁷

d. promoção compulsória por tempo de serviço de militares, mesmo daqueles sem condições para ocupar funções no posto acima;

e. limitação de acesso a posições superiores em função de limitações de formação não relacionadas com o desempenho funcional prático;

f. lentidão crônica no processo de aprovação de modificações no corpo legal, mesmo sendo essas já quase consensuais no âmbito da sociedade;

g. estabelecimento de amplo rol de limitações legais, inclusive no contexto constitucional, impedindo o gerenciamento mais flexível da problemática pública;

h. preocupação exacerbada com o cumprimento de carga horária de trabalho, em detrimento de uma maior preocupação com os resultados alcançados por cada funcionário;

i. dificuldade em larga escala para criação e estabelecimento de indicadores qualitativos de qualidade, em contraponto à facilidade na elaboração de indicadores quantitativos, naturalmente mais simples em termos de formalização; e outros.

Cultura de Planejamento pouco Desenvolvida

A atividade política no Brasil, com raríssimos momentos de exceção, não vislumbra um período acima de quatro anos (um mandato eleitoral padrão). Ações voltadas para períodos posteriores ao citado não alcançam adequada aceitação no âmbito político e nem mesmo no âmbito da população em geral.

224 |

O aparato de Inteligência do Brasil, legalmente focado para a produção de conhecimentos voltados ao assessoramento do Presidente da República na

⁴⁹⁷ Exemplo: Decisão administrativa tomada pelo Presidente Fernando Collor, em 1990, de demitir milhares de servidores públicos por “linha de corte,” ou seja: todos os que tinham menos de 05 anos de serviço. As conseqüências foram significativas, a exemplo de: demissão de todos os médicos de alguns hospitais, de quase todos os fiscais sanitários, de inúmeros fiscais do meio ambiente — área já carente de recursos humanos, etc.

tomada de decisões e na elaboração de políticas públicas, em especial na área de segurança, depende em larga escala da valorização das dinâmicas de planejamento de curto, médio e longo prazos, fator que, como já foi dito, não faz parte do *modus vivendi* do brasileiro. Destaca-se que os conhecimentos estratégicos produzidos pela Inteligência melhor se encaixam no espectro de planejamento de soluções antecipadas, o que, em muitos casos, não é compatível com as posturas políticas tipicamente nacionais, voltados à solução de problemas correntes, os quais demandem ação governamental imediata e repercutam na mídia em geral, propiciando a perspectiva futura de ganhos em votos. No bojo desse aspecto vale registrar que a cultura brasileira é predominantemente reativa; a proatividade não é um valor inerente ao coletivo nacional.

Predomina no Brasil um certo preconceito em relação à atividade de Inteligência de Estado, visto ser este um vetor de ação amplo, que gravita em torno de temas não tão específicos quanto, por exemplo, a inteligência policial, militar, fiscal e outras. Prevalece no ideário coletivo brasileiro, sobretudo nos meios mais intelectualizados, a idéia de que a atividade de Inteligência de Estado está focada para o controle da sociedade, a fiscalização velada, a investigação política, a corregedoria civil, etc. Todos estes aspectos estão ligados ao que Cavalcanti explicita como um antagonismo à cultura brasileira, onde “a lei é encarada — e muitas vezes aplicada — como um empecilho e um castigo ... encaramos leis como uma espécie de estraga prazeres (...).⁴⁹⁸ É fato que o mote principal do trabalho da Inteligência dita de Estado não é do conhecimento público, seja pela falta de interesse da coletividade seja pela limitada divulgação efetiva dos trabalhos realizados e dos resultados obtidos, tanto pela mídia como pelo próprio órgão de Inteligência governamental.

Mesmo a atividade de Inteligência no Brasil tendo passado por significativas transformações com base no compromisso com o Estado Democrático de Direito e a prevalência dos direitos e garantias individuais, especificamente no período pós-militar, não foi ainda superado o medo coletivo no tocante à amplitude dos braços da Inteligência.

Por estar atrelada, em termos de ficção histórica, ao universo da “Guerra Fria,” e no que se refere ao contexto nacional, ao universo de censura e controle do governo sobre seus cidadãos, fator decorrente, sobretudo, da experiência vivida no período de governo militar (1964 a 1985), a atividade de Inteligência no Brasil ainda carece de maior presença positiva na mídia escrita, falada e televisada, para a geração de um mais amplo entendimento coletivo no que tange

⁴⁹⁸ Rodrigo Cavalcanti, “A cara do brasileiro,” *Revista Super Interessante*. Editora Abril, setembro de 2005, p. 72.

às atribuições e responsabilidades contemporâneas do aparato de inteligência nacional. Contribui também para esse quadro a postura tradicional de não dar respostas públicas às acusações apresentadas, aspecto que certamente favorece a manutenção da idéia de falta de transparência.

Analogia entre Formação Político-gerencial Deficiente e Falta de Percepção de Valor da Informação.

No modelo político brasileiro, predomina a idéia de que todos os cargos de comando do *establishment* público, nas três esferas de poder (federal, estadual e municipal), são de livre nomeação por parte do executivo. Há lei garantindo tal postura. Nesse contexto, são freqüentes os casos de despreparo dos nomeados para o exercício gerencial, visto que predomina em geral como critério de nomeação o lastro político-partidário, sem a esperada correlação com a competência desejada, sobretudo em áreas mais técnicas.

Assinala-se que não há cobrança da sociedade em prol da mudança dessa dinâmica, visto que os níveis de percepção a respeito das razões de insucesso de determinadas políticas governamentais são limitados, muitas vezes atribuídos às impossibilidades estruturais vigentes nos mais diversos rincões do País. Assim, são naturais os desempenhos gerenciais públicos baseados no empirismo técnico, no improviso, no desvirtuamento de prioridades, no investimento deletério, na prevalência do “eu” em detrimento do “vosso,” no emprego de recursos sem lastro em processos de planejamento amplamente debatidos em termos de viabilidade. Dados e conhecimentos de Inteligência voltados à consecução otimizada de futuros vislumbrados não ocupam espaço seletivo, portanto, em termos gerais, na mente do gerente público de todas as instâncias.

Exclusão dos Civis do Debate das Questões de Defesa

226 | Sendo o Brasil um país de corporações, no qual dinâmicas e limites de ação são estabelecidos não para gerar organização ou otimização de resultados, mas sim para a guarda de espaços de poder, a estruturação de melhores condições na luta pela preservação de interesses e a obtenção de mais amplo rol de vantagens corporativas, apresentava-se como óbvia a exclusão dos civis do debate e das decisões acerca dos assuntos da área de defesa ou com eles correlacionados — temática de trato quase restrito dos segmentos militares.

Apesar da existência de um grande número de autodidatas ou interessados, inclusive no Brasil — País de tradição pacifista — a respeito de toda a ampla e diversificada temática de natureza militar, na qual estão inseridas, naturalmente, preocupações de monta em termos estratégicos, a participação de civis nos debates sobre o tema ainda não deixou o parâmetro do exótico, curioso,

ousado e inconveniente, em proveito dos desejados parâmetros do normal, valioso e desejado, o que seria o ideal, já que questões de defesa nacional extrapolam o mero uso do aparato militar existente.

No Brasil, as ações efetivadas com base em preocupações de longo prazo, ou de alcance estratégico nas mais diversas áreas, a exemplo do que ocorre com os planos de reequipamento militar, custosos pela tecnologia envolvida, são “anomalias governamentais” sem nexos, não prioritárias e pouco atreladas ao universo das necessidades cotidianas. Esse quadro certamente está longe de ser sanado.

Quase Inexistência de Formação em Inteligência para Civis alheios ao Universo da Segurança

Para a quase totalidade da população brasileira, a atividade de Inteligência no Brasil permanece sendo entendida apenas como um “jogo de espíões,” no qual a ética, a legislação vigente e os interesses populacionais ficariam em segundo plano. O conhecimento técnico a respeito do tema e os objetivos reais da atividade ainda estão restritos a um pequeno universo de especialistas, muitos dos quais oriundos das forças armadas. É possível afirmar que, apesar de toda evolução no processo de divulgação pública dos propósitos da Inteligência de Estado,⁴⁹⁹ tal atividade ainda pode ser considerada exótica, subterrânea, até suspeita, na medida em que não incorpora potencial para divulgação na mídia, além de ser uma pretensa concorrente da imprensa, no trabalho diário de esclarecimento de situações-problema às autoridades governamentais.

Vale destacar que a formação em Inteligência de pessoal não atrelado aos segmentos de segurança ainda é rarefeita fora do serviço público, estando limitada a ocasionais cursos afetos ao ainda neófito, no Brasil, segmento da atividade de Inteligência Competitiva, o qual também incorpora restrições, por parte, inclusive, dos empresários usuários que, influenciados pela elite intelectual, acabam por ingressar no universo do preconceito sem base técnica mais efetiva. Os questionamentos no meio empresarial ocorrem, sobretudo, no que tange à ética no desempenho da atividade.

Potencial de Crescimento da Atividade de Inteligência

Apesar dos inúmeros óbices ainda predominantes no Brasil, decorrentes ou não de experiências históricas próprias e muito específicas, vislumbra-se a

⁴⁹⁹ Inteligência de Estado — atividade voltada à obtenção e análise de dados, de forma especializada, objetivando subsidiar a tomada de decisões políticas e estratégicas por parte do alto escalão do governo, em especial o Presidente da República. Conceito apresentado no Museu da Inteligência, situado na sede da ABIN em Brasília/DF.

existência de amplo potencial para o crescimento da atividade de Inteligência no País, inclusive na área empresarial. Com o advento da Globalização e de seus fatores de influência conexos, sobretudo com base no crescimento significativo das tecnologias de comunicações, a concorrência deixou os níveis afetos ao parquial, local, municipal, estadual, regional e nacional, para alcançar dimensões continentais e mundiais, tanto no segmento público como no privado.

Na área privada, brigar por mercados, ampliar a taxa de “*sharing*,” otimizar desempenhos, cortar custos desnecessários e antecipar problemas passaram a ser preocupação constante de todos aqueles comprometidos com a preservação e a melhoria dos negócios.⁵⁰⁰

Tanto na área pública como na privada, aguardar os acontecimentos, esperar orientações do mercado, copiar vencedores, resistir a mudanças e seguir os outros se tornaram rapidamente práticas suicidas, já que o ideal passou a ser a proatividade pautada pela antecipação de tendências, linhas de ação, movimentos mercadológicos, políticos, situacionais, etc., em prol da correta tomada de decisões efetivas a respeito dos mais diversos aspectos. Prejuízos de monta poderiam e podem ser evitados com isso.

Assinala-se que, nos últimos anos, no Brasil, mesmo a passos curtos, vem se desenvolvendo uma cultura, ainda que elitista, bem mais focada para as questões de cunho estratégico e de alcance não obrigatoriamente imediato ou de curto prazo.

Vislumbra-se, portanto, que há potencial reprimido em larga escala no Brasil, para o estudo e o desenvolvimento de uma cultura mais amigável em relação às questões estratégicas, incluindo a própria atividade de Inteligência, nas suas mais diversas matizes — de Estado, militar, competitiva, policial, de defesa, fiscal, etc. É oportuno destacar que, apesar dos fatores apresentados neste artigo, os quais ilustram a percepção da existência de universo cultural no Brasil ainda pouco afeto às questões de Inteligência (ou mesmo outras de similar abrangência estratégica), existe um grande espaço de crescimento da atividade, tendo em vista a ocorrência recente dos seguintes fatores:

228 | 1. Ampliação do número de cursos de Inteligência ministrados no país, tanto na área pública como na privada, desde 2001. Em termos numéricos, na área pública, por exemplo, o crescimento foi da ordem de 10,8%/ano até 2006. Em 2007, houve uma queda de 50% na mesma área, fruto de mudanças de dire-

⁵⁰⁰ Hélio Santiago Vaitsman, *Inteligência empresarial: atacando e defendendo* (Rio de Janeiro: Editora Interciência, 2001). Também Walter Felix Cardoso Junior, *Inteligência empresarial estratégica* (Editora Unisul, 2005) — em tradução *Guia de Inteligencia Empresarial*, traducción de Andrea Lodeiro Encina (Seguridad y Defensa, 2006)-, e Moisés Mischel Levy, *Informação Executiva* (São Paulo: EDICON, 1993).

cionamento estratégico, e não da diminuição da demanda (dados da Escola de Inteligência da Abin). Na área privada, o crescimento também tem sido significativo. Decorre, sobretudo, do despertar dos meios empresariais no que tange às possibilidades de melhoria dos percentuais de sharing mercadológico, por intermédio da chamada Inteligência Competitiva ou Empresarial (dados do setor de Inteligência da Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra de São Paulo — ADESG/SP).

2. Crescimento substancial das matérias — consideradas positivas para a atividade de Inteligência — publicadas na mídia, ao longo dos últimos anos. Em termos quantitativos médios, levando em conta os últimos cinco anos, os principais meios de comunicação de massa do Brasil publicam mensalmente cerca de 67 matérias abordando a atividade de Inteligência: 42% consideradas positivas, 44,5% negativas e 13,5% neutras. Ao longo da segunda metade da década de 1990, a média mensal de matérias consideradas positivas girava em torno de apenas 8 % (dados da Assessoria de Comunicação Social da Abin).

3. Criação, nos últimos anos, de vários segmentos de Inteligência em órgãos públicos antes não inseridos no contexto da atividade. Exemplos: Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência Social, Ministério Público Federal, Instituto Nacional do Meio Ambiente (IBAMA), Guardas Municipais, Setores de Fiscalização Estaduais e outros. Atualmente, passa de 200 (duzentos) o número de órgãos públicos, das esferas federal, estadual e municipal, que incorporam em suas estruturas organizacionais unidades/setores de Inteligência de diversas dimensões, focos, objetivos e denominações (dados do Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência — Disbin, componente da estrutura da Abin).

4. Fortalecimento da crença na necessidade de ampliação qualificada das atividades de Inteligência Policial. Nos últimos anos, no Brasil, a mídia vem abordando a atividade de Inteligência, em especial na área policial, como algo necessário e adequado ao combate qualificado à criminalidade crescente, principalmente nas grandes cidades. A título de exemplo, destaca-se que durante os Jogos Pan-Americanos e Parapan-Americanos de 2007 (julho e agosto), realizados no Rio de Janeiro/RJ, as notícias **negativas**, divulgadas nos principais meios de comunicação de massa do País, a respeito do trabalho de Inteligência no suporte ao programa de segurança pública do evento não ultrapassaram o patamar dos 23% (em termos quantitativos), quando a média mensal de notícias **negativas** a respeito da necessidade do trabalho de Inteligência Policial cotidiano situa-se na faixa média dos 53% (dados da Assessoria de Comunicação Social da Abin).

5. Intensificação do trabalho de divulgação da imagem democrática do serviço de Inteligência federal do Brasil. O trabalho teve como base a criação, na estrutura da Abin, de uma Assessoria de Comunicação Social, a qual tem como um de seus focos de trabalho a análise de conteúdos divulgados na mídia, com vistas ao assessoramento efetivo da direção do órgão no que tange a possíveis contraposições oficiais (dados da Assessoria de Comunicação Social da Abin). No bojo do tema, vale assinalar a criação, em dez. 2006, do Museu da Inteligência (situado dentro dos limites da Abin. Ver site www.abin.gov.br), que propicia aos visitantes um aprendizado qualificado da atividade de Inteligência no Brasil, assim como o esclarecimento da amplitude e das limitações da área, dentro do contexto nacional (dados da Coordenação da Biblioteca e Memorial de Inteligência da Abin).

6. Ampliação da divulgação de sucessos na atividade policial, tendo como base a efetivação de ações operacionais de Inteligência. O assunto era quase um tabu nos discursos de autoridades de segurança pública. Nos últimos anos, contudo, com a aprovação, via judicial, da utilização do grampo telefônico e da escuta ambiental, por parte da Polícia Federal do Brasil, a elucidação de casos, muitos dos quais envolvendo criminosos “notórios,” foi atribuída na mídia à utilização de meios de Inteligência (dados da Assessoria de Comunicação Social da Abin).

7. Diminuição das matérias jornalísticas (nos principais meios de comunicação de massa do Brasil) relativas à pseudo fracassos ou decantados abusos passados envolvendo o aparato de Inteligência estatal, sobretudo no que tange ao período de governo militar. A diminuição é da ordem média de 5%/ano (dados da Assessoria de Comunicação Social da Abin).

8. Aposentadoria de muitos políticos e profissionais que se sentiram prejudicados por ações atribuídas ao aparato de inteligência, em décadas passadas: O período de governo militar no Brasil, no contexto da “Guerra Fria,” ocorreu de 1964 a 1985. Uma significativa quantidade de líderes e militantes político-ideológicos da época já não estão inseridos no universo de poder atual.

230 | 9. Admissão na Abin de funcionários oriundos de concurso público aberto, baseado em provas técnicas. Há questionamento interno de tal processo por razões de segurança, mas por outro lado, a democratização da abertura para do acesso ao trabalho no órgão, em detrimento do antigo sistema de indicação, gerou uma pulverização do conhecimento acerca da importância e da dinâmica inerente à atividade de Inteligência de Estado, possibilitando, inclusive, a formação de mentalidade nova acerca do tema, desta feita, com menor componente ideológico e bipolar (dados da Escola de Inteligência da Abin).

10. superação relativa, por parte da Abin, da postura de “não resposta às acusações ou aos pedidos de esclarecimentos.” Desde 2004, cerca de 5% a 10% das matérias de tal natureza publicadas na mídia passaram a ser respondidas diretamente e outras 40% foram objeto de resposta indireta, na forma de promoção de ações abertas à sociedade, a exemplo de seminários nacionais e internacionais, montagem de estandes em feiras temáticas de segurança, abertura do órgão para visitas de estudantes de ensino médio e de universidades, etc. (dados da Assessoria de Comunicação Social da Abin).

11. Pagamento de pensões vitalícias, a título de indenização, por parte do Governo Federal, a cidadãos cassados e/ou considerados juridicamente como torturados no período de governo militar, restringindo com isso as posturas revanchistas. Já foram aprovadas cerca de 38 mil indenizações, baseadas na Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, que trata da reparação econômica por prejuízos decorrentes do período de governo militar (1964 a 1985).⁵⁰¹

12. Crescimento exponencial do quantitativo de dados disponibilizados para consumo, gerando a necessidade de criação de estruturas para o trato analítico das informações de cunho estratégico. A evolução constante do número de sites e de conteúdo na Internet sintetiza o aspecto acima (dados do setor de fontes abertas da Abin).

13. Ampliação do número de artigos e reportagens — em jornais e revistas — que esclarecem, de forma menos ideológica, as diversas dinâmicas do trabalho de Inteligência. A edição da Revista Brasileira de Inteligência (RBI), que já está em seu quarto número, contribui em muito para tal aspecto (dados da Assessoria de Comunicação Social da Abin e do Conselho Editorial da RBI).

As ações acima têm servido de base substancial para a efetiva desmistificação, no Brasil, da atividade de Inteligência de Estado, em nível estratégico. Os resultados mais palpáveis, contudo, só poderão ser alcançados a médio e longo prazos, muito em função do ainda recente fim do período de governo militar.

Outrossim, assevera-se que o passo mais importante no sentido de superação do relativo paradoxo entre a cultura nacional e a necessidade de introjeção, ao menos no âmbito da intelectualidade brasileira, das temáticas estratégicas inerentes a atividade de Inteligência, seria a criação de cursos básicos, de curtíssima duração, destinados a políticos e dirigentes públicos, a respeito das possibilidades de emprego otimizado do aparato de Inteligência de Estado, das responsabilidades práticas do segmento, das limitações legais etc.

⁵⁰¹ Já foram aprovadas cerca de 38 mil indenizações, baseadas na Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, que trata da reparação econômica por prejuízos decorrentes do período de governo militar (1964 a 1985) — www.mj.gov.br (maio de 2008).

Referências Bibliográficas

Contribuintes, mas Não Citadas em Notas

A atividade de inteligência e os desafios contemporâneos. Anais do Seminário Internacional. Brasília: ABIN, 2005.

A construção do Brasil. Edição especial da revista “Nossa História.” Editora Vera Cruz, 2006.

Bessa, Jorge da Silva. *A importância da inteligência no processo decisório: desafios para a atividade de inteligência no século XXI.* III Encontro de Estudos. Publicação do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR). Brasília: ABIN, 2004.

Cabral, Severino. *Brasil megaestado: nova ordem bipolar.* Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

Dados estatísticos organizados pela Assessoria de Comunicação Social da Abin e pela Escola de Inteligência do mesmo órgão.

Fundamentos Doutrinários da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro: ESG, 2005.

Gonçalves, Joanisval Brito. *A atividade de inteligência no combate ao crime organizado: o caso do Brasil.* Brasília: Site JUS navigandi, outubro do 2003. <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8672&p=2>.

Grumbach, Raul e Elaine Coutinho Marcial. *Cenários prospectivos — como construir um futuro melhor.* Coleção FGV Negócios, 2006.

Junior, Caio Prado. *Formação do Brasil contemporâneo.* São Paulo: Brasiliense, 1961.

Marcial, Elaine Coutinho. *Estudos de Futuro — cenários sobre o futuro da inteligência competitiva no Brasil.* 2.ed. Brasília: ABRAIC, 2005.

Matta, Roberto da. *O que é o Brasil?* São Paulo: Rocco, 2004.

Mídia, Estado e Terrorismo. *Anais do Seminário Internacional.* Brasília: ABIN, 2006.

Morel, Marco. O império em risco: Violência e repressão nas rebeliões regenciais. São Paulo: Revista Nossa História, 2006.

- Mota, Gibran Ayude. “Consolidação da ordem democrática na Inteligência.” *Revista Brasileira de Inteligência*. Nº 3. Brasília: ABIN, 2006.
- Rebello, Cláudia Assaf Bastos. “Necessidade de Inteligência do Estado brasileiro.” *Revista Brasileira de Inteligência*. Nº 2. Brasília: ABIN, 2006.
- Rohmann, Chris; tradução Jussara Simões. *O livro das idéias: pensadores, teorias e conceitos que formam nossa visão de mundo*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- Rorato, João Manoel e Beatrice Laura Carnielli. “O pensar e a criação de um organismo de Inteligência Federal no Brasil: antecedentes históricos.” *Revista Brasileira de Inteligência*. Nº 2. Brasília: ABIN, 2006.
- Sequeira, Cláudio Dantas. “O serviço secreto do Itamaraty.” *Correio Braziliense*, 22 de julho de 2007.
- Thomé, Nilson. “Contestado, guerra cabocla.” *Revista História Viva*, São Paulo: 2004.
- Vaitsman, Hélio Santiago. *Inteligência empresarial: atacando e defendendo*. Rio de Janeiro: Editora Interciência, 2001.
- Vidigal, Armando Amorim Ferreira. *Inteligência e interesses nacionais: desafios para a atividade de inteligência no século XXI*. III Encontro de Estudos. Publicação do Gabinete de segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR). Brasília: ABIN, 2004.

Biografia Sintética

Glauco Costa de Moraes é Oficial de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) do Brasil. Ingressou no serviço de Inteligência em 1984, após dois anos de serviço na Força Aérea. Formado em Administração, possui cursos de especialização em 05 áreas diferentes, inclusive Relações Internacionais. Frequentou os seguintes cursos de Inteligência: Formação em Análise de Informações, Recrutamento Operacional, Análise da Propaganda, Formação de Instrutores, Proteção ao Conhecimento e Aperfeiçoamento em Inteligência, além de outros nos EUA e no Canadá. Em sua carreira, ocupou diversas funções, com destaque para as de Analista de Informações Amazônicas, Gerente Regional de Inteligência (Amazonas), Instrutor de Inteligência (inclusive em missões de ensino em Angola, Namíbia e junto a UNILIREC/ONU), Gerente Técnico de Ensino e Coordenador-Geral de Ensino a Escola de Inteligência, Assessor de Recursos Humanos e de Planejamento na sede da Abin e Coordenador-Executivo do Centro de Inteligência dos Jogos Pan-americanos RIO 2007. Na Escola Superior de Guerra (ESG), participou do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia e do Curso de Gestão de Recursos de Defesa. Possui a Medalha da Inteligência Brasileira e outros prêmios. É atualmente Coordenador-Geral de Inteligência Interna da Abin e está sediado em Brasília. Contato: *glauco.moraes@uol.com.br*.

CULTURA, CIVILIZACIÓN, CRISIS POLITICA Y EL ROL ACTUAL DE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA

¿Tiene Cuerno Nuestro Centinela?

Heriberto Justo Auel

Resumen

Ante la ausencia de un sistema político institucionalizado y de una adecuada inteligencia estratégica que opere como un “centinela” frente a las amenazas emergentes, el país se encuentra en estado de indefensión total, situación que persistirá hasta que la sociedad resuelva el histórico conflicto subyacente entre cultura y civilización y afirme su identidad dentro de un conjunto de valores compartidos.

Situación

En la Republica Argentina el Sistema de Inteligencia Estratégica, legalmente inmovilizado desde los años 80, está en proceso de total licuación, ha perdido la mayor parte de su capital social y además está regulado por una reciente legislación que lo inviabiliza. Si fuere necesario comprobar lo expresado, encontraríamos en las leyes que regulan la seguridad, la defensa y la inteligencia, la validación de esta afirmación. Son leyes abiertamente anti-institucionales, que impiden toda previsión y obligan a la *improvisación legal*. Son las leyes que, por sus consecuencias, día a día están llevando a nuestro Estado Nacional a la probable categoría de “Estado Fallido o Fracasado.”⁵⁰²

¿Qué necesidad de Inteligencia Estratégica puede existir?

- ¿Para qué fines tendríamos un costoso subsistema de Inteligencia Estratégica, subsidiario del sistema de planeamiento estratégico?,
- ¿Acaso no estamos escuchando a menudo, en nuestro entorno, que no se sabe qué hacer con los Servicios de Inteligencia ni con las mismas Fuerzas Armadas?

| 237

⁵⁰² Como se presenta a continuación, una inteligencia estratégica nacional se considera de manera amplia, en función de proteger para hacer sobrevivir las raíces de una nación que quiere estar unida hacia un futuro. Nota de los compiladores.

¿Porqué no hay lugar en nuestro Estado Nacional para la Inteligencia Estratégica cuando es hoy una necesidad de importancia muy superior a la de tiempos pasados? Nos hemos negado el progreso por carencia de anclaje, del punto de apoyo de nuestra pertenencia cultural. No hemos tomado conciencia de que el avance hacia el futuro se logra por el llamado de un sugestivo proyecto de vida en común, de modo que el largo plazo oriente al mediano y éste a la coyuntura.

La formación de los *valores centrales* de nuestra identidad, de la *vida tradicional* de los argentinos y hasta del propio patronímico, comenzó su desarrollo en los siglos XVII y XVIII. Estos son los siglos fundacionales, que debemos estudiar en su *ola profunda* si queremos apoyarnos en la *roca madre* y olvidar los problemas de hoy. Paradójicamente, esos siglos son los tiempos menos estudiados en nuestras aulas. Son ignorados. Erróneamente, se cree que la historia argentina comenzó el 25 de mayo de 1810. No es así.

En esos años fundacionales se gesta el cimiento de la *cultura sustantiva* de nuestra Patria: la cultura hispano-criolla-cristiana, que nos identifica. Es sólida y expansiva. Tiene su origen en la estructura de poder que ocupó y desarrolló Pizarro, al apoderarse del trono del Inca en Perú y que se extendió hacia el Sur, hacia el Alto Perú, con la expansión económica sostenida por la minería y la industria artesanal, teniendo al Potosí como nexo hacia el lejano Cuyo. Desde el Océano Pacífico, desde Lima y el Potosí, desde la profundidad del país minero-industrial, proviene nuestro origen cultural y nuestro patronímico: Argentina.

El Sol del Inca, estampado por el General Belgrano en la bandera nacional, aun lo recuerda. Pero pocos argentinos *civilizados* tienen conciencia de ello. Aquél poder y su prosperidad económica-fisiocrática se extendió hasta Córdoba del Tucumán, proyectándose hacia la “vaquería del mar” en el Atlántico, a través de un profundo desierto ecuménico.

Era el “*sistema cultural tucumanés*,” con todo el esplendor de su fortaleza expansiva y generosa, sostenida por la Cruz y la Espada españolas, desde 1550. El giro y la fractura histórica innovadora, clave para entender la etiología de nuestras crisis, tiene su comienzo con la creación — por parte de Carlos III — del Virreinato del Río de la Plata, en 1776.⁵⁰³ En los siguientes cuarenta años de su fundación, Buenos Aires consolidará su posición de centro *cosmopolita, comercial y guerrero*. Pero lo hará de espaldas a su núcleo de tradición original. De espaldas al “Gran Tucumán” y de frente al Océano Atlántico, mirando a la Europa convulsionada.

503 H. J. Auel, “Las Vísperas de una Segunda Argentina.” Conferencia, 17 de abril del 2002. <http://www.ieeba.com.ar/Templates/conferenciasauel.html>.

Buenos Aires se negará a reconocer en los hechos y sistemáticamente, los doscientos cincuenta años de vida cultural preexistentes a Mayo. Rescató su escudo fundador hace muy poco tiempo. Hizo su símbolo, casi desconocido, en la Plaza de la República. Pero como todo aquello que no se concientiza, se ignora en su simbología.

Desde la última reforma constitucional, esta situación se agravó. Buenos Aires ha dejado de ser la Ciudad de la Nación toda o la Capital Federal de los argentinos, para ser Ciudad Autónoma. Ha vuelto a pertenecer a quienes la habitan, de espaldas a la Nación — al *interior* — y su reciente “código de convivencia” es una demostración de *contracultura*, como lo es la Secretaría de Cultura de su Jefatura de Gobierno. Por ello siempre decimos que esta es la ciudad *más civilizada* del país y la *más inculta*.

Por el Río de la Plata ingresará a fines del siglo XVIII la Civilización, con la *fronda ideológica* revolucionaria francesa y el *impulso mercantilista* luso-británico. Se conforman así posiciones socio-políticas que dan forma a una ciega confrontación de ideales e intereses. La ausencia de un “sistema político” consolidado las llevará a un permanente conflicto sangriento: a la guerra civil.

El peso específico de las representaciones diplomáticas en Río de Janeiro y en Buenos Aires, ante la debilidad del sistema de poder porteño, operó intensamente a través de sus agencias de inteligencia que penetraron el débil entramado social de la ciudad-puerto, *cosmopolita, comercial y guerrera*. Ya en la Primera Junta de Gobierno chocan visiones opuestas y la sangre riega el surco de la guerra civil que pone en riesgo a la pretendida independencia.

La *continuidad de la idea de pertenencia*, la cultura, con variado y progresivo éxito fue desplazada por el dinámico y circunstancial *cambio instrumental*. En las últimas décadas, la *civilización posmoderna* ha desembarcado en los grandes centros urbanos, masivamente difundida por los nuevos medios de comunicación, con fines netamente comerciales, consumistas y electoralistas.

El sistema político es emergente de la cultura, ínsita en el “sistema social.” Un pueblo transculturizado, carece de *ética política*. Es corrupto y no creíble. Carece de la confianza de propios y extraños. No tiene ningún crédito. Nadie confía en quien “no es.” Si aceptamos que en el *sistema social* subyace nuestra cultura identificatoria y que ésta no logró consagrar desde su nacimiento un sistema político propio, coherente con sus valores, tenemos allí el engendro de una *guerra civil constante*, con combates que toman formas diversas a lo largo del tiempo, entre quienes se perciben actualmente *civilizados o progresistas* y los hombres *cultos, tradicionales o conservadores*. Es la lucha entre el “bien-estar” de la sociedad

laica-civilizada y el “bien-vivir” de quienes creen ser *identificados* por una cultura heredada y en su trascendencia.

S.S. Benedicto XVI señaló, respecto a la “dignidad de las personas,” más allá de su credo religioso o de la carencia de él:

*Estos principios no son verdades de fe, aun cuando también reciben luz y confirmación de la fe; se inscriben en la naturaleza humana misma y, en consecuencia, son comunes a toda la humanidad. La acción de la Iglesia al promoverlos no es entonces confesional, sino que está dirigida a todas las personas, prescindiendo de cualquier afiliación religiosa que éstas puedan tener. Por el contrario, tal acción es en su totalidad la más necesaria cuando alguno de estos principios son negados o mal comprendidos, porque esto último constituye una ofensa contra la verdad de la persona humana y una herida grave infligida a la justicia misma.*⁵⁰⁴

El sistema económico se inviabiliza por ausencia del soporte político. En un país naturalmente rico, se vive del empréstito, hay hambre y desocupación. La antigua cultura expansiva, generosa y moralmente sana, fue reemplazada por la civilización de moda, que nos hace egoístas, contractivos, pedigüenos e irresponsables.

La educación fue reemplazada por la mera instrucción. La prudencia por la trasgresión. El caballero por el patán. La belleza por la torpeza. El orden por el caos. La generosidad por el egoísmo. La alegría de un pueblo joven, por el rictus del odio. La dignidad del trabajo por la vergüenza del mendicante. El honor y el valor, por la hipocresía y la cobardía.

En síntesis: el estadio cultural es el soporte del sistema político. La carencia de futuro, lleva permanentemente al pasado. El drama que acompaña a estas decadencias es la de una guerra civil hibernada que asoma cíclicamente con nuevas formas. No en vano la Política y la Estrategia evolucionan con la *civilización*, sobre el cimiento de las *culturas*. Cuando este soporte permanente es reemplazado, estamos en presencia de las “guerras de la tercera especie,” que prosperan en el caldo de cultivo social-anárquico provocado por la ausencia del *sistema político* y de su correspondiente Estado Institucional.⁵⁰⁵ Política y Guerra se unifican.

⁵⁰⁴ Dirigiéndose a un grupo parlamentario de la “*Europa tolerante*” que lo visitaba en la “Sala de Bendiciones” del Vaticano, el día 30 de marzo de 2006.

⁵⁰⁵ H. J. Auel, “El Terrorismo y las Guerras de la Tercera Especie,” Investigación, Octubre del 2001. <http://www.ieeba.com.ar/Templates/investiauel.html>.

Por definición:

Cultura es:

1. “El conjunto de valores que permiten a alguien desarrollar un juicio crítico, y

2. *El conjunto de manifestaciones y creencias en que se expresa la vida tradicional de un pueblo.*”

Civilización es:

1. *“el estadio cultural alcanzado por las sociedades humanas más avanzadas, a través del nivel de su ciencia, artes, ideas y costumbres.”*

Confundir estos dos conceptos, nos ha llevado al conflicto socio-político, aun subsistente. Se ha confundido lo axial-esencial, que se expresa en una *identidad*, en un ser *cultural permanente*, con una *situación momentánea*, hija del progreso dinámico y cambiante de la civilización en curso. Al hacerlo, se debilitaron los principios, perdiéndose la credibilidad política interna y externa y, desde la condigna *debilidad ética*, no hubo y no hay fuerza ni audacia para encarar al “*tabú*,” al futuro más o menos incierto donde está, inexorablemente, nuestro destino político.

La “Guerra Civil Iberoamericana” en el Siglo XXI

Kalevi Holsti ha señalado con todo acierto que en la posguerra fría no había que constatar las “*relaciones interestatales, sino el estado del Estado*,” si queríamos conocer la situación internacional.⁵⁰⁶ Con referencia a ello, ya señalamos nuestro rumbo al probable “*estado fallido*” y sus causas “*legales*.”

Nuestros *pensadores cosmopolitas* homologaron Cultura con Civilización. Intentaron reemplazar lo sustantivo con lo operacional. Confundieron los valores espirituales y los principios con los instrumentos, con los medios proporcionados por la ciencia y las tecnologías. Obstinadamente se opusieron a los valores centrales, propios de la continuidad (la Cultura), para imponer hasta con violencia el cambio instrumental (la Civilización) sin entender que ambos debían evolucionar en sinergia y no en oposición.

La validación de esta afirmación se descubre en los grandes centros urbanos que ostentan el *mayor nivel de civilización* y son los que demuestran el *menor nivel de identidad*. Allí tienen éxito electoral quienes atacan a los valores y los reemplazan por las modas “light” en constante evolución, *en la creencia que la civilización puede homologarse con la cultura*. Prevalece la desinformación

| 241

⁵⁰⁶ Kalevi J. Holsti, *The State, War and the State of War* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

mediática y la ideologización, que explota a la superficialidad cívica y educativa de una sociedad sincrética, sin identidad.⁵⁰⁷

La imposición por la fuerza desde Buenos Aires, de la “Civilización” sobre la “Barbarie,” fue el germen de las sangrientas guerras civiles — (mal llamadas “guerras de la organización,” pues continuaron después de la Constitución) — en el siglo XIX y la clave para analizar su continuidad en los siglos XX y XXI, con los golpes de estado cívico-militares y últimamente, los exclusivamente cívicos.

La *democracia bárbara*, sostenida por sus valores fundacionales cultos e incivilizados, se enfrentó a la “democracia de las luces,” inspirada en la *modernidad civilizada e inculta*. Se traducirá más tarde con reduccionismos y simplezas en la antinomia “libros o alpargatas,”⁵⁰⁸ cuando debió expresarse como “libros a las alpargatas:” lo inteligente era poner el libro en manos de la alpargata simbólica para caminar juntos hacia un destino comunitario. Ello exige tener una Gran Política y una Gran Estrategia. Ambas estuvieron y están ausentes.

Ilustremos estas ideas con algunos ejemplos históricos que, por sus características paradigmáticas, adquieren hoy relevante trascendencia para entender el crucial momento que vivimos:

- En el año 1826 se dicta una Constitución, a posteriori de los sangrientos combates del año anterior. En su artículo 6° trataba la suspensión de los derechos al voto de “los menores de edad,” de los “analfabetos,” de “los criados a sueldo y de los peones jornaleros y soldados de línea.”
- Ante esta situación, el Cnl. Dorrego expresó en la Legislatura de Buenos Aires: “He aquí la aristocracia del dinero...Échese la vista sobre nuestro país pobre: véase que proporción hay entre domésticos, asalariados y jornaleros y las demás clases y se advertirá quienes van a tomar parte en las elecciones. Excluyéndose las clases que se expresan en el artículo, es una pequeñísima parte del país, que tal vez no exceda de la vigésima parte... ¿Es posible esto en un país republicano?” Esta forma de pensar le costará la vida, meses después, siendo Gobernador legal y legítimo.
- En diciembre de 1829, asumió su primer mandato un estanciero del Sur de la Provincia de Buenos Aires, un *gaucho rústico y montaraz*, que fue llamado para *restaurar el Estado* al borde de la disolución y anarquizado por la acción de los *hombres de las luces*. Éste *caballero español*, de prestigio y autoridad personal, venía desde el ambiente de

⁵⁰⁷ Pedir hoy a un joven “porteño” que baile un tango, entone una zamba o explique quien fue Carlos Tejedor o el Chacho Peñaloza, es requerirle un milagro imposible. Nota de los compiladores.

⁵⁰⁸ Alpargatas: calzado de lona con suela esparto o cáñamo, que se asegura por simple ajuste o con cintas, utilizado en el campo. Nota de los compiladores.

la cultura originaria y desde la *estancia*, (el sistema económico) para recomponer el *sistema político*, desquiciado por la *civilización inculta*.

En plena euforia de su ascenso al gobierno, le dijo a Santiago Vázquez, agente del Estado Oriental, que lo felicitaba por asumir el poder:

*Aquí me tiene, señor Vázquez, en el puesto del que me he creído más distante. Nunca creí que llegase a éste caso, ni lo deseaba, porque no soy para ello... Yo he tenido mi sistema particular: conozco y respeto mucho los talentos de muchos de los señores que han gobernado este país... pero a mi parecer todos cometían un error grande: se conducían muy bien con las clases ilustradas, pero despreciaban al hombre de la clase baja. Yo comprendí esto y me pareció que los lances de la revolución... habían de dar lugar a que esa clase se sobrepusiese y causare los mayores males.... Me fue preciso hacerme gaucho como ellos, hablar como ellos y hacer cuanto ellos hacían, protegerlos, hacerme su apoderado, cuidar sus intereses, en fin, no ahorrar trabajos ni medios para adquirir más su concepto.... Creen que soy federal; no señor, no soy de partido alguno, sino de la Patria.... En fin: todo lo que yo quiero es evitar males y reestablecer las instituciones, pero siento que me hayan traído a éste puesto, porque no soy para gobernar.*⁵⁰⁹

- En el año 1835 es elegido nuevamente por la Legislatura, con la suma del poder público, plebiscito mediante, ante el torrente de sangre derramada por doquier. La “civilización” porteña, financiada por abundantes francos y libras giradas desde Montevideo, hería a la cultura “Tucumanesa,” representada por Facundo en Barranca Yaco, el 16 de enero de ese año. El estanciero de Los Cerrillos y Jefe de los Colorados del Monte, asume su segundo mandato el 13 de abril de 1835. A la una de la tarde juró, acompañado de los Generales Pinedo y Mansilla, rodeado de una inmensa multitud:

Habitantes todos de la ciudad y campaña: la Divina Providencia nos ha puesto en esta terrible situación para probar nuestra virtud y constancia. Resolvámonos, pues, a combatir con denuedo a esos malvados que han puesto en confusión nuestra tierra; persigamos de muerte al impío, al sacrilego, al ladrón, al homicida, y sobre todo al pérfido traidor que tenga la osadía de burlarse de nuestra buena fe. Que de esta raza de monstruos no quede uno entre nosotros, que su persecución sea tan tenaz y vigorosa que

| 243

⁵⁰⁹ Juan M. de Rosas. Ver en “Cartas de Juan Manuel de Rosas 1834-1839, de Juan M. de Rosas (Buenos Aires: Editorial Docencia, 2004), o “Correspondencia de Juan Manuel de Rosas” de Marcela Ternavasio (Buenos Aires: Editorial Eudeba, 2005). Nota de los compiladores.

*sirva de terror y espanto a los demás que pueden venir en adelante...No os arredre ninguna clase de peligros, ni el temor de errar en los medios que adoptemos para perseguirlos...La causa que vamos a sostener es la de la Religión, de la Justicia, de la Humanidad y del Orden Público, es la causa recomendada por el Todopoderoso.*⁵¹⁰

En la Religión, la Justicia y el Orden Público, estaba la Cultura Fundadora, la *ética política* de raíz Augsburgo frente a una Civilización Revolucionaria y Mercantilista, el “*progreso*” que pretendía su reemplazo: el reemplazo de la identidad y de su consecuente ética política. Obsérvese el tenor de las expresiones, propias de un ambiente de plena guerra civil donde asoma en cada párrafo el odio social existente y donde se demuestra la ausencia del “*sistema político*,” cuando el embrionario Estado Nación aun no había sido constituido.

Luego vendrán los combates del Gamonal, Cepeda, Pavón, Potrero de Vences, Pozo de Vargas, San Ignacio y Olta, por citar algunos hitos. En el 1880, Roca “*positiviza*” el poder y organiza el Estado Nación Argentino, *ocupa* y federaliza Buenos Aires y su aduana, moderniza el *sistema económico*, pero mantiene estratificado el *sistema político*. La representación sigue limitada, en tiempos de expansión social y económica. No había una redistribución equitativa de la renta y emergía la *clase media* para reclamarla.

El embrionario *sistema político* estalla en el 1890 con la Revolución del Parque. Es el primer golpe de estado del Siglo XX. Es la continuación de la guerra civil, con otras formalidades. Tardíamente, luego del primer centenario, en la presidencia de Roque Sáenz Peña, se moderniza y amplía la participación y la representación. Se inicia entonces un proceso cuestionador sin propuestas, sin recuperación de la identidad ni la cultura, que llega hasta nuestros días. De los combates campales pasamos a los golpes de estado.

La Interrelación entre Cultura e Inteligencia Estratégica

Estas reflexiones explican la relación entre la cultura de la sociedad con la Gran Estrategia y la de ésta con la Inteligencia Estratégica, objetivo de este trabajo. Cabe preguntarnos si a una sociedad cuya dirigencia necesita legitimar *la apariencia para asegurar su supervivencia*, le es necesario contar con un sano y ágil subsistema de inteligencia estratégica, en apoyo del sistema de planeamiento estratégico nacional.

Y en el supuesto de que este subsistema fuere eficiente e iluminara el sendero en la neblinosa noche del futuro ¿cómo sostener la utopía de las

⁵¹⁰ Se puede ver en el *Archivo General de la Nación*. Discurso de Juan Manuel de Rosas del 13 abril del 1835, al asumir su segundo mandato. Nota de los compiladores.

apariencias para la supervivencia de los dirigentes *relativizados, culturalmente débiles y psicológicamente mitómanos*, que abundan en las sociedades culturalmente subdesarrolladas?

Queda claro que un subsistema de Inteligencia Estratégica, en esta situación, no solo es innecesario sino que es sumamente peligroso para la supervivencia de las *dirigencias falaces*.

No escapan a nuestro entendimiento las dificultades que en una sociedad libre y republicana tiene el desarrollo de una nueva estructura de Inteligencia Estratégica, sensible a los desafíos de nuestro tiempo. Sin embargo todos los sectores sociales, aun los más *liberales*, deben considerar adecuadamente la naturaleza y calidad de los riesgos y amenazas estratégicos posteriores a la guerra fría.⁵¹¹

La Autenticidad, la Fortaleza Cultural y la Institucionalidad en el Estado

Los liderazgos emergen naturalmente en las culturas sanas, desde los valores que las conforman. Los valores compartidos expresan la esencia de una organización y las instituciones son esas organizaciones fundamentales del Estado, coherentes con la sociedad que les da vida.

Enmarcan las expectativas, suministran cohesión y establecen el fundamento para la transformación modernizadora y el crecimiento dinámico. Al poner el énfasis en la cultura el líder señala lo que no cambiará, lo que define “*la continuidad*,” dándole a su pueblo un ancla en la marea del desconcierto e incertidumbre, propios de la fluida interdependencia y de la globalización posmoderna. Le dará a su pueblo un patrón de referencia, una idea clara de pertenencia, una identidad. Le brindará una definida lectura del contexto estratégico circunstancial, para la correcta toma de decisiones en un ámbito de relativas certidumbres y graves riesgos y conducirá con firmeza las acciones operativas que desarrollará el gobierno a través del Estado Nación. Es en este contexto en el que se hace imprescindible la Inteligencia Estratégica.

En la cultura y en su ética política consecuente, en las instituciones, en la continuidad de una sólida identidad está el concepto de soberanía en esta etapa de continentalismos posindustriales, globalizados a nivel planetario. Por ello el

| 245

⁵¹¹ Richard A. Posner, “The Reorganized U.S. Intelligence System after One Year,” American Enterprise Institute, 11 abril del 2006, http://www.aei.org/publications/pubID.24213/pub_detail.asp; Austin Bay “Is the Nation-State Dying?,” 7 marzo del 2006, <http://www.strategypage.com/onpoint/articles/200637.asp>; Emilio Campmany, “Implicancias Estratégicas de las Restricciones Éticas y Jurídicas en la lucha contra el Terrorismo,” 13 de enero del 2006, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/885.asp>.

liderazgo sinérgico para la refundación de los estados necesarios en esta etapa de la “civilización del conocimiento,” debe provenir de la profundidad cultural de los diversos actores internacionales.

Los líderes cultos y eficientes comprenden que los valores medulares, arraigados en los pliegues más profundos de las sociedades, constituyen la esencia que nutre a las formas institucionales y organizacionales y son la fuente insoslayable de su fortaleza frente al futuro y sus riesgos. Esos estadistas son los hombres sabios. “*El sabio no es erudito y el erudito no es sabio*” (TAO).

La fuerza interior que deriva de la raíz cultural, otorga impulso y confianza a los líderes asociados por la comunidad de ideales e intereses, para llevar adelante la transformación de las estructuras instrumentales y el logro de los objetivos estratégicos planteados. Motiva e inspira el esfuerzo, la esperanza y el rendimiento del conjunto, a través de genuinas lealtades. El pueblo aspira identificarse con las organizaciones institucionales, que respeta como propias y que le permiten realizarse. La Inteligencia Estratégica iluminará el sendero para avanzar.

La cultura común y compartida fomenta tanto el valor moral como la confianza en uno mismo, de “los otros” en “nosotros” y muy particularmente entre el mandante y el mandatario, en las repúblicas. Ayuda a entender y hacer propias las expectativas. Los valores compartidos proporcionan a los líderes la fuerza y audacia necesarias para ver más allá de la “crisis del día” y dan un sentido de identidad soberana, que es un seguro frente a los actores en oposición. En resumen: es este conjunto de valores compartidos el que retroalimenta la confianza de una organización en sí misma y proporciona la base para el dinamismo estratégico, la creatividad y la osadía, y es allí donde juega su rol la Inteligencia Estratégica.

No es la sociedad en la que se vive la que os salva, sino la manera de vivir... Adán se pierde en el Paraíso y Lot se salva en Sodoma. (San Juan Crisóstomo).

La Adaptabilidad Institucional ante el Dinámico Cambio Provocado por la Etapa de la Civilización en Curso

246 | El liderazgo va más allá de la complejidad de gerenciar y de crear el futuro. El líder debe construir equipos solidarios. Mediante los mismos influye y dirige el curso de la organización institucional para la transformación. De esta forma “*el liderazgo*” tiene tres responsabilidades estratégicas, para abarcar una triple acción proyectada: *gerenciar, crear el futuro y construir equipos*.

En todas ellas interviene la Inteligencia Estratégica.

Para adaptarse dinámicamente al vertiginoso cambio de la “Civilización del Conocimiento” en curso, a nivel planetario, un líder debe hacerse tres preguntas:

- ¿Qué está pasando?
- ¿Qué debo hacer para permitir ser influenciado por la situación circunstancial?
- ¿Qué puedo hacer para influir en esa situación, a través de la acción?

El líder debe explorar el entorno situacional desprovisto totalmente de cargas ideológicas deformantes. Penetrar en lo sustantivo de la situación y luego determinar el mejor modo de acción a seguir, en función de la propia ética. El objetivo es ganar el futuro deseado. ¿Cómo podría hacerlo sin la ayuda de la Inteligencia Estratégica? Las alternativas del futuro ponderado que le presentará el subsistema será lo que le permitirá la reflexión acerca de “*lo que no está pasando*.” Entonces será capaz de abrir su mente para descubrir oportunidades más amplias y ver la gama completa de opciones. Será capaz de anticipar lo que puede o no puede pasar y de planear sus movimientos con el máximo de ventajas y con el respeto de los principios que informan a la propia cultura. Será previsor, prudente y proactivo.

Cuando se pregunte cómo puede influir en la acción, le será posible percibir una gama mucho mayor de respuestas que si hubiese estado pensando solamente en función de la acción y la reacción coyuntural. La calidad del sistema de planeamiento se apoyará en la profundidad de su visión o percepción estratégica y la calidad de ésta, en el subsistema de Inteligencia Estratégica.

El dinamismo de nuestro tiempo hace que el ritmo de los acontecimientos se encuentre acelerado. Es consecuencia de la velocidad de los cambios cualitativos, al impulso de las nuevas tecnologías. Los hechos trascendentes se suceden a un alto ritmo. Un movimiento en la dirección equivocada hace abrumadora a sus crisis consecuentes, en el corto plazo. La calidad de los sensores de inteligencia, antrópicos o tecnológicos, se hace cada vez más exigente. Cambiar y adaptarse es una función compleja. Conducir la transición del cambio en el frente sociopolítico significa hacer dos esfuerzos simultáneos: llevar a la Nación al nuevo escenario cambiando mentalidades y sostener, subsidiando, a quienes están incapacitados para el rápido ingreso a ese escenario.

Hay en las personas una natural e histórica resistencia a lo desconocido. Conducir una transición exige convicción, ejemplaridad y percepciones claras de las circunstancias en la conducción. Un comienzo fallido puede ser fatal. El liderazgo transformador requiere una aproximación muy personal y directa. Actuar y dirigir la acción sin crear conflictos, desconfianzas ni resentimientos. Para ello es exigible autoridad en el liderazgo. En definitiva, establecer la comunicación necesaria para que el pueblo salga del paradigma de hoy y se mueva confiado y rápidamente hacia el de mañana. Nuevamente aparece el

imprescindible rol de la Inteligencia Estratégica, orgánicamente actualizada para operar sobre materias inéditas.

La visión proyectada exige dar un sentido esperanzado al futuro. Son probabilidades alternativas que se extienden más allá de la lectura coyuntural y que proporcionan un puente intelectual desde el mañana. Esa visión nos da un escenario-base para orientar la acción inmediata, desde el futuro, apoyándonos en nuestros valores permanentes. Determinar qué es lo bueno y dentro de lo bueno, lo mejor. La capacidad de visión sobre el futuro probable, es la que da a los líderes una base para la acción posible, para el progreso dinámico y para la transformación de la crisis-conflicto en sinergia. Y allí también juega la función central de la Inteligencia Estratégica, haciendo pie en la certeza de quienes somos, en términos culturales y no raciales.

La Inteligencia Estratégica y la Visión de Largo Plazo

Hacer Gran Estrategia, que es la teoría de la acción política, implica tener realmente claro el concepto de la realidad en la que se opera y la paradoja de crear un futuro, es que éste no se puede predecir.⁵¹² El rol de la Inteligencia Estratégica está en su capacidad de percibir y adaptarse a través de sus sensores a las situaciones cambiantes, aun ante lo inesperado y, desde el 11S01, ante lo imponderable. Su capacidad de penetración y empatía es una función directa del nivel de cultura de la sociedad y su consecuencia redundará en el grado de seguridad y libertad que podrá gozar la nación.⁵¹³ La determinación oportuna de las voluntades inteligentes que se opondrán al propio designio, conformando al conflicto, es responsabilidad de la Inteligencia Estratégica y de su empatía cultural con las voluntades inteligentes en oposición. Una visión realista de destino faculta a los líderes fuertes, al trascender los asuntos cotidianos, a crear y proponer escenarios futuros, posibles y deseables.

El esfuerzo intelectual previo, funcional a los objetivos perseguidos, guía a la acción operativa. La fase más importante del ejercicio del liderazgo estratégico, apoyado en la anticipación previsor de la Inteligencia Estratégica, está en el trabajo básico inicial, en el pensamiento abstracto, serio, en la conceptualización en

⁵¹² Oscar Elía Mañú, "La guerra es un camaleón; en torno a la IV Guerra mundial," 22 diciembre del 2005, www.gees.org/articulo/1972/56; José Enrique Fojón, "Vigencia y Limitaciones de la Guerra de Cuarta Generación," 27 febrero del 2006, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/916.asp..>

⁵¹³ Alberto Buela, "El Estado es un Instrumento del Gobierno para la Consecución del Bien Común General de la Comunidad Política que dicho Gobierno Rige," 26 abril del 2006, http://www.es.altermedia.info/general/formas-del-estado-contemporaneo_1541.htmlprint/; Juan F. Carmona y Choussat, "La Larga Guerra," 17 marzo del 2006, <http://www.gees.org/autor/253/2>; Hugo Gaston Sarno, "Comentario de 'Quiénes Somos' ", enero del 2005, Colaboraciones, <http://www.ieeba.com.ar/Plantillas/colaboraciones.html>.

profundidad de la situación. Esto da por resultado un marco teórico proyectado, una doctrina estratégica, que hace homogénea la acción de los equipos que se interrelacionan horizontal y verticalmente.

Es el soporte conceptual-funcional del proyecto de “*vida en común*.” La visión y elaboración del futuro alternativo que tiene lugar en la mente del profeta-líder-estadista. Luego deberá llevarlo a la acción, a través de la organización institucional del estado-nación. La Nación se apropiará así de su destino. Lo hará suyo. Se identificará en él. Ese destino, planteado por el estadista, es responsabilidad primaria de la Gran Política. Ello moviliza a un pueblo, facilitando el cambio y el crecimiento cualitativo.

Sin fortaleza cultural no se asumen los riesgos que oculta el futuro en el que necesariamente se operará. La cultura débil, relativizada, contractiva, no asume riesgos y consecuentemente construye su evasión con la utopía “*falaz*” y voluntarista. En el tramo de la acción inmediata, se recurre al mito. La acción operativa-instrumental permanecerá desenfocada por carencia de objetivos y estará destinada al fracaso. He allí, en consecuencia, el ya citado “*punto muerto*,” la parálisis política y el círculo vicioso de la decadencia generalizada. La defraudación de la esperanza pública.

El logro de los objetivos estratégicos exigirá grandes esfuerzos. El camino será duro y difícil. Exigirá liderazgos fuertes. Es en ese tránsito donde se encontrarán los conflictos, connaturales con toda acción humana y con el afán de progreso. Esta acción estratégica-operativa, conflictiva y dinámica es responsabilidad de la Gran Estrategia y de los estrategias de las áreas operativas del Estado. En cada una de esas áreas operacionales habrá una dependencia específica del subsistema de Inteligencia Estratégica, concurrente a una central de procesamiento permanente de información.

La Inteligencia Estratégica en tiempos de las Guerras Asimétricas

Vivimos tiempos de cambios cualitativos y acelerados. Hay nuevas formas de producir y de hacer la guerra en las transiciones a una nueva globalización planetaria y a una inédita etapa de la civilización. No todas las sociedades están preparadas para asumir estos cambios vertiginosos. No todas las dirigencias están capacitadas para conducir estas difíciles transiciones. Europa, espejo en el que se mira Ibero América, es el caso más claro de parálisis política. No ignora lo que debe hacer, pero carece del coraje y de las convicciones para enfrentar el esfuerzo. Su identidad está en duda.⁵¹⁴

⁵¹⁴ L. Corradini, “Europa quedó atrapada en el miedo al cambio,” *La Nación*, p. 1. Buenos Aires, 16 abril del 2006.

Una de las numerosas calificaciones que ha merecido la presente naturaleza de la guerra, es la de “*asimétrica*.” Así se califican las fuerzas cualitativa y cuantitativamente poderosas del Estado Nación frente a una red innominada que busca aposentarse en *espacios sin ley o sin control político*. La guerra mundial contra el *Terrorismo Global* se plantea en ambiente químico, bacteriológico y nuclear, sin disuasión, lo que la transforma en la más peligrosa guerra que hayamos podido imaginar. Occidente debe enfrentarla dividido en sociedades culturalmente *fuertes* y culturalmente *débiles*. Esta es la grieta que el enemigo fanatizado explota y explotará con toda intensidad, mientras observe las grandes dudas del Viejo Continente.⁵¹⁵

Quienes han resuelto sin hesitaciones enfrentar el riesgo, ya han iniciado el desarrollo de nuevos conceptos y de cambios estructurales en las instituciones del Estado Nación, para su readaptación. Quienes dudan, siguen encontrando evasivas, mientras encubren su debilidad cultural con el discurso abstracto que los inmoviliza.

*En asuntos militares y de seguridad nacional, asimetría significa actuar, organizar y pensar en forma diferente al adversario para maximizar los esfuerzos relativos, tomar ventaja de sus debilidades y adquirir mayor libertad de acción. Puede ser política-estratégica, estratégica-militar, estratégica-operacional o una combinación que implique distintos métodos, tecnologías, principios, organizaciones o perspectivas de tiempo. Puede ser a corto o a largo plazo. Puede ser también discreta o complementada en un conjunto o con aproximaciones simétricas y tener una dimensión tanto psicológica como física.*⁵¹⁶

Nuestra Cultura, los Derechos Civiles y la Inteligencia Estratégica

250 | Para cerrar estas páginas referidas al rol de la Inteligencia Estratégica y su interrelación con la cultura, la civilización y la crisis política, queda por señalar un aspecto central a resolver en nuestro extremo Occidente-Sur. Los Estados Nacionales y los Organismos Internacionales están enfrentando desafíos estratégicos impuestos por un enemigo no estatal, que omite todo concepto agonal en el empleo de la violencia para lograr sus objetivos. Esta característica de los nuevos riesgos y amenazas, constituye un dato central para la Inteligencia Estratégica, cualquiera fuere la cultura sobre la que se

⁵¹⁵ Steven Metz, “Asimetría Estratégica,” *Military Review*, May-June 2002; Lowell Ponte, “Adiós Europa,” 17 abril del 2006, <http://www.gees.org/articulo/2369/41>.

⁵¹⁶ Metz, op.cit.

desarrolla. Esta sin duda le dará un determinado *estilo*, pero siempre deberá considerar la naturaleza de los nuevos desafíos.

Aunque parezca un desatino imposible, el domingo 30 Abril del 2006, un matutino de Buenos Aires titula de éste modo un artículo — que suponemos originado en la oficina de prensa del Ministerio de Defensa: “*Las nuevas amenazas, excluidas de la doctrina de las FF.AA.*”⁵¹⁷ Queda en él plasmado con toda claridad el concepto de *falacia*, que hemos explicado. Si las amenazas estratégicas — que en rigor ya son “*riesgo*” — no tendrán planeamiento en Defensa, ¿en manos de quién quedan? Y, ¿qué se hará cuando, tardíamente, se quiera recurrir a las FF.AA.? El articulista entiende que es “*un mensaje negativo hacia EE.UU.*” Nosotros entendemos que ese mensaje es negativo en principio para la nación argentina y luego para toda la región y volvemos a insistir que las falacias “no son errores de razonamiento,” sino “*conductas que necesitan legitimar la apariencia, para asegurar su supervivencia.*”

El núcleo de conducción del enemigo *macro-terrorista* ha localizado la debilidad del Occidente dividido, la ha transformado en la “*vulnerabilidad cultural*” de la poderosa y desarrollada Civilización Occidental-Norte y la está explotando hábilmente. El Occidente sub o transculturizado que cohabita en cada nación es nuestra “quinta columna” en esta guerra mundial, que para el enemigo es “total.” No creemos que el presente sea tiempo para tibios y confundidos. La situación lo demuestra día a día.

*En estos momentos no se trata tanto de lamentar la crisis de las antiguas funciones del estado, como de buscar refundarlo, sobre la base de valores que trasciendan los derivados de puras consideraciones de poder, de manera que la política actúe no sólo como generadora de conflictos sino, también, como mecanismo que los dirija y sujete a controles morales. La existencia de una institución central de la vida civil occidental de los últimos siglos parece haber sido puesta en cuestión, sin que otra haya aparecido para sustituirla. Excepto que se crea que, en este ámbito, el mercado sea, en si mismo, un camino confiable para establecer un orden político fundado en valores morales positivos.*⁵¹⁸

Hemos visto cómo, recurrentemente, surge la temática cultural en directa relación con la naturaleza de los nuevos riesgos y amenazas y como sostén de las imperativas reformas orgánico-funcionales. “*La cultura está en riesgo en nuestra* | 251

⁵¹⁷ Darío Gallo, “Las nuevas amenazas, excluidas de la doctrina de las FF.AA.” *La Nación*, p. 14, Buenos Aires, 30 Abril del 2006.

⁵¹⁸ Hans Magnum Enzenberger, *La Guerra Civil Molecular* (Barcelona, Ed. Anagrama, 1995).

sociedad victimaria,” según Jean Baudrillard, o de nuestras cotidianas perspectivas de guerra civil, como lo ha reconocido Enzenberger.

El enemigo no estatal actúa fuera del ámbito de la Gran Política. Un sector lo hace desde su dogma religioso, otros desde los negocios mafiosos del crimen organizado o bien desde ambos. Carecen de flexibilidad para cualquier tipo de razonabilidad negociada. Por esa razón desconocen al derecho internacional y tienen un único camino disponible: la violencia y el terror. Tienen otras normas éticas, desprecian la vida, cabalgan la buena fe de los hombres de otras culturas a quienes consideran infieles y explotan a los regímenes libres a través de los sectores débiles o relativizados de la cultura occidental.

Este sector social *laico y tolerante* de nuestro Occidente, que *se odia a sí mismo*, quiere enfrentarlos como si no estuviéramos en guerra, quiere negociar o aplicar la ley penal ordinaria, con las normas del sistema judicial occidental y con total respeto de *nuestros derechos civiles*, que el agresor desprecia y no reconoce.

¿Podemos hacer la guerra a semejantes enemigos con el código penal en la mano, para aplicarlo a nuestros soldados y con *nuestros derechos humanos*, para proteger a nuestros enemigos? Así lo exigen los movimientistas que conforman nuestras quintas columnas, inmersos en su debilidad espiritual y, en algunos casos, motivados por su ideologizada imprevisión y la consecuente *falacia* que los aprisiona en la total debilidad del *cuasi* Estado Nacional. Entendemos que es allí, en la existencia de *las falacias* que encubren o distorsionan a los hechos, donde encontramos la enorme importancia que tiene la recuperación de la identidad de los actores nacionales, de los valores fundantes y el abandono de las confusiones.

Con gran parte de la *infoesfera* en manos de la *cultura débil*, con una Europa mayoritariamente *laica y relativizada* en sus valores cristianos, con “el alma marchita” y a su vez admirada como modelo por el *progresismo*, desde nuestro extremo Occidente-Sur Ibero Americano estamos hoy institucionalmente inhabilitados para enfrentar esta pugna *asimétrica*.

252 | La tarea de la Inteligencia Estratégica se ha calificado y se ha complicado, exponencialmente.

Si, por el contrario, el centinela ve venir la espada y no toca el cuerno, de suerte que el pueblo no es advertido y la espada sobreviene y mata a alguno de ellos, perecerá éste por su culpa, pero de su sangre yo pediré cuentas al centinela. Ezequiel 33, 6.

Preguntábamos, en el comienzo de nuestro trabajo, “si tiene cuerno nuestra centinela.”

El centinela de nuestros pueblos sigue siendo hoy el remanente Cuasi-Estado-Nación y si éste no se “*refundada*” y no alista ni actualiza su “*cuerno*,” que no es otro que la Inteligencia Estratégica, de modo que pueda ser oído oportunamente hasta en los confines, cuando “*se ve venir la espada y el pueblo no es advertido, perecerá éste por su culpa, pero de su sangre*” las Patrias “*pedirán cuentas al centinela,*” al Cuasi-Estado-Nación IberoAmericano, ocupado por el gobierno de numerosos oficialistas y opositores irresponsables e imprudentes, inconscientes o ignorantes, ideologizados y corrompidos, ante la ausencia de un Sistema Político que no hemos sabido construir como inteligencia del *Centinela-Estado*, para el bien vivir o el bien morir.

Datos Biográficos del Autor

El ejercicio de la profesión militar lo llevó al Grl Br **Heriberto Justo Auel** ocupar todos los cargos, sin excepción, de la organización militar, desde el Grupo de Fusileros de diez hombres a la Brigada Independiente, de cinco mil quinientos. A la vez, ejerció la docencia en todos los niveles de capacitación institucional: en el Liceo Militar, en el Colegio Militar, en la Escuela Superior de Guerra y en la Escuela de Defensa Nacional. Como Oficial de Estado Mayor: se desempeñó en el Comando del Teatro de Operaciones Principal, en la movilización de 1978, como Jefe del Centro de Operaciones Conjuntas (COC) y en Comandos de Brigada, como Jefe de Planes, Jefe de Estado Mayor y Comandante. En el Estado Mayor General del Ejército: se desempeñó como Jefe y Director del Grupo de Trabajo Nro.1, para la Reestructuración de la Fuerza. En el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas: lo hizo como Jefe del Departamento Políticas y Estrategias y como Jefe de Operaciones. En el ámbito extra-institucional, ejerció y ejerce la docencia universitaria y, desde 1988 ha dirigido numerosos cursos, cursillos, seminarios, talleres, tesis, tesinas, etc., sobre temas geopolíticos y estratégicos, como Presidente del Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires (IEEBA), o como académico de número de la Academia Argentina de Asuntos Internacionales (AAAI). Se ha desempeñado como consultor y auditor externo de empresas privadas y Organismos Internacionales, sobre temas relacionados con organización, capacitación, dirección y planificación estratégica. Contacto: hauel@fibertel.com.ar.

Empresa y Misión
de
Inteligencia:
Reconstruyéndolas
dentro de la
Globalización

CULTURA, PERÍODOS CULTURALES Y SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN EL PERÚ

1960-2007

Alberto Bolívar Ocampo

Resumen

Presenta el ensayo una reflexión acerca de cómo lo cultural ha influido — para bien y para mal — en las actividades de los servicios de inteligencia en el Perú, de 1960 a la fecha. En un país pluricultural y multilingüe como el Perú, la *cultura* (costumbres, instituciones, creencias, atavismos y formas de comportamiento de un determinado grupo humano) y los períodos culturales (manifestaciones más o menos generalizadas de una forma de pensar, sentir y actuar), se han visto reflejados en la percepción y en la actuación de las élites políticas, de las fuerzas armadas y de aquellas estructuras auxiliares para la toma de decisiones, es decir los servicios de inteligencia. Si en palabras de Adda Bozeman la función de los servicios de inteligencia es comprender a otras culturas, los servicios de inteligencia peruanos tuvieron serios problemas para comprender las diversas manifestaciones de un entorno nacional pluricultural. Ello se tradujo en malas decisiones políticas, operacionales y tácticas. Identifico tres momentos culturales para enmarcar el análisis de los servicios de inteligencia:

1. 1960-1980: el Perú “formal y aparentemente tranquilo.”
2. 1980-2000: el Perú emergente, del desborde popular, de la cultura “chicha,” de la cultura “combi” y de la cultura del éxito.
3. 2000-2008 : el Perú políticamente correcto.

Introducción

En su novela de 1974 *El Topo*,⁵¹⁹ John Le Carré hace decir a uno de sus personajes: “Los servicios secretos son la única expresión real del subconsciente de una nación, la única medida válida de su salud pública;” frase que en este caso sirve de inicio para una reflexión acerca de cómo lo cultural, y de paso lo político, han influido — para bien y para mal, consciente o inconscientemente — en las actividades de los servicios de inteligencia en el Perú, de 1960 a la fecha.

| 257

⁵¹⁹ *El Topo*, 4ª Edición (Barcelona: Bruguera, 1981), p. 394-395.

En un país pluricultural y multilingüe como el Perú, la cultura, que según Wallerstein es una forma de sumarizar las formas en las que los grupos se distinguen a sí mismos de otros grupos, representa lo que es compartido al interior del grupo y presuntamente, simultáneamente no compartida — o no enteramente compartida — fuera de éste.⁵²⁰

Para Berkowitz y Goodman, la cultura es una calle de doble vía porque no sólo define cómo un grupo se ve a sí mismo, sino que además moldea el cómo otros ven al grupo, que es lo que relata Farago: antes de la II Guerra Mundial, los alemanes realizaron esfuerzos especiales para preparar visiones compuestas de las estructuras sociales de Gran Bretaña, Francia y los EE.UU. Científicos sociales fueron enviados a esos países por la rama psicológica del alto mando alemán. A los EE.UU. y con la cubierta de un académico refugiado, vino un psicólogo llamado Walter Beck. Fue recibido con los brazos abiertos y se le dio un trabajo en una universidad del Este de los EE.UU. En el curso de sus investigaciones, Beck visitó todo el país y estudió a los diversos pueblos. Cuando trató de estimar qué clase de soldados serían los estadounidenses, no fue capaz de llegar a ninguna conclusión hasta que presencié un partido de fútbol americano. Entonces pensó que había encontrado lo que había estado buscando. Cuando terminó su reporte, representó a todos los estadounidenses como jugadores de fútbol. Enfatizó en sus reportes que tenían un altamente desarrollado espíritu de cuerpo, que eran agresivos en las pruebas, que tenían tenacidad y, sobre todo, que daban una aproximación científica a todo lo que hacían, desde el fútbol a la guerra. Estaba convencido que el viejo espíritu de la frontera todavía estaba muy vivo en el pueblo de los EE.UU. y llamó la atención contra la tendencia de los altos círculos alemanes de considerar a los estadounidenses como materialistas y decadentes. Por el contrario, reportó Beck, eran idealistas y viriles. Terminó su reporte con la urgente recomendación que Hitler se abstuviera de provocar una guerra con los EE.UU. y predijo que con certeza saldrían victoriosos de la misma, no sólo por su vasta superioridad industrial, sino además por superiores factores sociales que se manifestarían en un conflicto abierto.

258 | Farago resalta el hecho que el científico enviado a Gran Bretaña para preparar un estudio similar, regresó con idénticas conclusiones, alcanzadas sobre la base de información totalmente diferente. Este especialista también recomendó no entrar en guerra con ellos. Sin embargo, el psicólogo que fue enviado a Francia predijo que Alemania ganaría fácilmente una guerra a Francia,

⁵²⁰ Immanuel Wallerstein, "Culture as the Ideological Battleground of the Modern World-System," en Immanuel Wallerstein, *Geopolitics and Geoculture: Essays on the Changing World-System* (New York: Cambridge University Press y París: Editions de la Maison des Sciences de L'Homme, 1991), p. 159.

no importando cuán fuerte fuera el ejército francés, tan sólo por los factores sociales dominantes en la nación francesa.⁵²¹ Vemos cómo, analizando determinadas características culturales de los estadounidenses que se manifestaban en el deporte, esos científicos alemanes pudieron inferir qué clase de soldados serían y por lo visto no se equivocaron.

Los *períodos culturales* (manifestaciones más o menos generalizadas de una forma de pensar, sentir y actuar, que se dan durante un determinado período de la historia de un país), se han visto reflejados en la percepción que de la realidad tienen y en la actuación de las elites políticas, de las fuerzas armadas y de aquellas estructuras auxiliares para la toma de decisiones, como son los servicios de inteligencia. El accionar de estos últimos, por lo general, ha reflejado esos períodos históricos, en especial el segundo de los períodos culturales, el informal, el de la llamada cultura “chicha.” Toda esta corriente cultural, que obviamente afectó tanto a la sociedad como al Estado, terminó afectando a este último,⁵²² incluso en lo que a inteligencia se refiere. En vez de que se desarrollara una *cultura de inteligencia*, la inteligencia fue en exceso permeable dentro de su débil institucionalidad, a la ola cultural de informalidad, anomia y desinstitucionalización.

Si había un segmento del Estado que tenía que resistir y rechazar a la informalidad, era el del sistema de inteligencia, el que así podría haber advertido a los *decision-makers* de los peligros que una extendida informalidad e ineficiencia en los niveles societal y estatal, representaban para su buen funcionamiento como sistema, para el funcionamiento del Estado en particular y de la sociedad en gen-

⁵²¹ Bruce D. Berkowitz y Allan E. Goodman, *Best Truth: Intelligence in the Information Age* (New Haven y Londres: Yale University Press, 2000), 148; Ladislav Farago, *War of Wits: The Anatomy of Espionage and Intelligence* (New York : Funk and Wagnalls Company, 1954), p. 19-21.

⁵²² Estado que no funciona en situaciones “normales” como por ejemplo las de prevenir los accidentes carreteros, haciendo que se cumplan las reglas que rigen el tránsito y a las compañías de transporte, y en situaciones de emergencia, como el fuerte terremoto que afectó a parte del territorio peruano el 15 de Agosto de 2007, situación en la que no sólo colapsó la telefonía pública en manos de operadoras privadas, sino también en la que no funcionó ninguno de los sistemas de comunicaciones de las fuerzas armadas peruanas; preguntándose muchos y con razón, qué hubiera sucedido si en vez de un terremoto la emergencia hubiera sido una guerra externa. De otro lado, la cultura “chicha” viene de la corriente musical del mismo nombre, que data de 1968 y que es una fusión musical de la cumbia colombiana, la guaracha cubana y el huaino serrano, tropicalizando la música andina y ejecutándola con instrumental electrónico (guitarra, batería y órgano). José Matos Mar, *Desborde popular y crisis del estado* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1984), 85. Esta cultura se desarrolla, dice Neira, con “el emigrante que ha perdido los criterios de sanción social de la aldea andina para reemplazarlos por una moral laxa y sin escrúpulos orientada al éxito individual, en el cual no hay sonrojo por el rápido enriquecimiento ilícito o la trasgresión de las normas si ello produce ganancias y, en algunos casos, prestigio.” Hugo Neira, “Violencia y Anomia,” en *Socialismo y Participación* N° 37, marzo del 1987, p. 3.

eral. Dicho de otra forma, podría haber advertido que esa ola cultural afectaba la viabilidad nacional.

Podemos decir que por más de una década, el carácter pluricultural y multilingüe del Perú dificultó su accionar cuando se trató de combatir al terrorismo iniciado por Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru en 1980 y 1984, respectivamente. En términos generales, la sociedad peruana no comprendía ni cultural ni lingüísticamente a todo lo relacionado con lo andino y por ende, la inteligencia peruana tampoco supo comprender, culturalmente y lingüísticamente a una población mayormente rural, andina y quechua hablante que se encontró en medio de una guerra contra el Estado y el sistema, y a la que los grupos terroristas trataban de captar.

De otro lado y paradójicamente, Sendero Luminoso tuvo también serios problemas de adaptación cultural y de trato hacia esa misma población a la que quería incorporar a su proyecto de “guerra popular prolongada,” tal como bien lo reseñó Kirk, y que explicaría el salvajismo con el que sus huestes trataron al campesinado, hecho que por lo demás, haría que este último se aliara con unas fuerzas del orden que ya habían cambiado de actitud entre 1987 y 1989, organizándose en comités de autodefensa y convirtiéndose en los mejores combatientes antiterroristas y de paso en los grandes vencedores del conflicto interno peruano.⁵²³

Si en palabras de Adda Bozeman la función de los servicios de inteligencia es comprender a otras culturas,⁵²⁴ extranjeras — se entiende — decía esta autora, pero también nacionales, diría yo, los servicios de inteligencia peruanos tuvieron serios problemas para comprender las diversas expresiones de un entorno nacional pluricultural y multilingüe, y muchas veces a un ambiente internacional dinámico, cambiante y de manifestaciones imprevistas. Ello se tradujo en

⁵²³ Señala esta autora que había racismo en el líder senderista Abimael Guzmán, quien acostumbraba referirse a la gente de los remotos pueblos como “chutos” (lo que en quechua sería *sallqas*, que quiere decir “sucio,” “salvaje” o “pagano”). Para Guzmán, estas personas no eran sus iguales sino masas que debían ser comandadas para inundar al enemigo. Eran menos una fuerza humana que un fenómeno natural que debía ser almacenado, dirigido y trabajado una vez que se erigiera la represa de la revolución. Robin Kirk, *The Monkey’s Paw: New Chronicles from Peru* (Amherst: University of Massachusetts Press, 1997), p. 2.

⁵²⁴ Sostiene Bozeman que “la tarea de comprender a otros está en todos lados y en todos los niveles de las relaciones humanas es experimentada como un desafío. En nuestros tiempos esta comprensión es particularmente compleja en el nivel de la política mundial, en donde cada gobierno debe tomar medida a cientos, e incluso miles, de otros organismos políticamente distintos, si es que desea que su política exterior tenga éxito.” (Así como su política doméstica, añadiríamos, en especial en países de características y manifestaciones culturales tan variadas y disímiles, como es el caso del Perú.) Adda Bozeman, “Statecraft and Intelligence in the Non-Western World,” en su libro *Strategic Intelligence & Statecraft: Selected Essays* (Maclean, Virginia: Brassey’s, 1992), p. 128.

apreciaciones de inteligencia defectuosas y por consiguiente en malas decisiones políticas, estratégicas, operacionales y tácticas. Dicho de otra forma, fallaron en la elección de lo que Bathurst denomina “lentes.” Sostiene este autor que uno de los más importantes objetivos del estudio de una cultura política — definida como aquellas constantes prominentes de comportamiento político, que son indicativas de las formas sociales de ver y responder a la “realidad” — es el codificar las características de los “lentes” a través de los cuales es estudiado el objetivo.⁵²⁵ Como veremos más adelante, ello se manifestaría dramáticamente en el caso del uso de la inteligencia contra el terrorismo. Se usarían, en el caso peruano, “lentes” *Lima-céntricos*, clásicos, convencionales para analizar a un actor como Sendero, que escapaba a los cánones clásicos de la guerra revolucionaria. Esa organización resultaría siendo no convencional dentro de lo no convencional que por naturaleza es la guerra revolucionaria.

Los servicios secretos nunca actúan en un vacío, sino en contextos internacionales y nacionales que, de una u otra forma, en mayor o en menor medida, tienden a afectar su funcionamiento y sus relaciones con los estamentos encargados de tomar las decisiones. Estos servicios tampoco actúan igual, uniformemente en todos los países, sino que como sostiene Lacqueur, “los objetivos de la inteligencia son los mismos en todo el mundo, pero la forma como esos servicios funcionan varía de país en país, de acuerdo a requerimientos objetivos, tradiciones históricas y sobre todo en el contexto político (nacional) en el que operan.”⁵²⁶ De acá puede bien afirmarse que su comportamiento se deriva de una determinada cultura estratégica, la cual es definida por Gray como “los socialmente transmitidos hábitos de pensamiento, tradiciones y métodos de operación preferidos, que son más o menos específicos a una comunidad de seguridad geográficamente basada. La cultura estratégica incorpora el más restringido concepto de un estilo nacional. La cultura y el estilo nacionales son los productos y expresión de un estratégicamente adaptable comportamiento de razonamiento; no son fenómenos casuales o excéntricos.”⁵²⁷ Podemos ir concluyendo en que hay una relación de causalidad entre la cultura política y la cultura estratégica, las que de todas formas condicionarán e incluso — en casos más graves — determinarán el comportamiento de los servicios de inteligencia, individualmente considerados, así como comunidad o sistema de inteligencia nacional.

⁵²⁵ Robert B. Bathurst, *Intelligence and the Mirror: On Creating an Enemy* (Londres: Sage Publications, 1993), p. 24.

⁵²⁶ Walter Lacqueur, *The Uses and Limits of Intelligence* (New Brunswick y Londres: Transaction Books, 1993), p. 202.

⁵²⁷ Colin S. Gray, *Explorations in Strategy* (Westport y Londres: Greenwood Press, 1996), p. 84.

A su vez, esa cultura estratégica puede reflejar el sentir o el actuar mayoritarios de un país dado, en un determinado momento de su historia. Por ende, manifiesta Bathurst, “cada cultura entrena a sus miembros en lo que es importante para la supervivencia y en lo que uno debe hacer caso y en lo que puede ser ignorado. El resultado es una realidad negociada, eventualmente acordada. Aunque hay gran diversidad acerca de algunas cosas — por ejemplo, qué comer tiende a haber gran adhesión acerca de otras.”⁵²⁸ Y estas últimas son las preconcepciones, los prejuicios y todo aquello que, en el caso de los establishments de seguridad, vaya contra lo que consideran correcto o tradicional, o a lo que les es culturalmente ajeno, como fue el caso de Sendero Luminoso. Esto se ve reflejado mucho más en las percepciones de riesgo y amenaza respecto a quienes son considerados como “enemigos tradicionales.” Les es muy difícil aceptar situaciones y explicaciones que contradigan la corriente, la tradición y generalmente fracasan en utilizar una de las mejores herramientas analíticas con las que puede contar un servicio de inteligencia: la empatía, esa flexible capacidad intelectual que le permite “ponerse los zapatos de la otra parte.”

A los consumidores del producto final de inteligencia también les sucede algo parecido, lo que en los hechos puede ser aun mucho más grave. Este problema, que tiene necesariamente que ver con las características de la cultura estratégica y política de un país, se ve frecuentemente reflejado en tres de los cuatro puntos de lo que se conoce como el “marco de Harkabi:”

- a) El selectivo rechazo de la inteligencia por parte de los políticos: lo que a menudo buscan no es tanto la data para decidir políticamente, sino el apoyo para sus preferidas concepciones políticas e ideológicas.
- b) La importancia de las preconcepciones: cuando los reportes de inteligencia comienzan a mostrar que el problema era grande y diferente, algo contrario a la opinión de quienes toman las decisiones.
- c) La resistencia al cambio por parte de la política (El cuarto punto es el de los pro y los contra del grado de intimidad al más alto nivel entre la inteligencia y la política, es decir, la conveniencia o no de ese grado de relación).⁵²⁹

262 | El punto es que en el Perú, el trabajo de inteligencia se ha visto afectado por los factores antes mencionados, tanto desde el punto de vista de lo que son las instituciones y también de lo que son las organizaciones. Para North:

⁵²⁸ Robert B. Bathurst, op. cit., p. 4.

⁵²⁹ Yehoshafat Harkabi (1921-1994), quien fue jefe de la inteligencia militar israelí (Aman) entre 1955 y 1959. Citado por Hans Heyman, “Intelligence/Policy Relationship,” en Marion D. Tunstall y Alfred C. Maurer (editores), *Intelligence: Policy and Process* (Colorado: Westview Press, 1985), p. 59-60.

Las instituciones encarnan las reglas del juego — tanto las reglas formales como las restricciones informales (convenciones, normas de comportamiento y códigos de conducta autoimpuestos) — y las características de su ejecución. Entre todas definen las reglas del juego. Los jugadores son las organizaciones y estas están compuestas por grupos de individuos atraídos por objetivos comunes.⁵³⁰

En los últimos 47 años, el Perú no ha podido institucionalizar adecuadamente las labores de sus servicios secretos (organizaciones), por lo que la falta de reglas claras, consensos políticos acerca de la utilidad de su uso, falta de conocimiento por parte de la opinión pública sobre la importancia de la inteligencia, se han traducido en politización, paradojas de eficiencia (como cuando el sistema de inteligencia 1992-2000 funcionó como un engranaje de relojería fina, pero en su mayor parte para lo que no debía; no para atender riesgos y amenazas a la seguridad nacional, sino para asuntos de política doméstica) y a partir del año 2001, escándalos (algunos realmente graves y vergonzosos; otros, verdaderamente risibles por el grado de incompetencia demostrada para actuar al filo de la ley) que han terminado por deslegitimar una actividad clave para la seguridad y la defensa nacionales.

Identifico tres momentos culturales para enmarcar el análisis de la actuación de los servicios de inteligencia peruanos:

1. 1960-1980: el período del Perú “formal y aparentemente tranquilo.”
2. 1980-2000: el período del Perú emergente, del desborde popular, de la cultura “chicha,” de la cultura “combi” y de la cultura del éxito a cualquier precio.
3. 2000-2008: el período del Perú políticamente correcto.

En los tres períodos los servicios de inteligencia peruanos han — institucional y organizacionalmente hablando — actuado a veces siguiendo constantes de comportamiento. En otras no lo han hecho así, pero el común denominador ha sido que rara vez han podido sustraerse del ambiente político y — sobre todo — cultural imperante. Desarrollaron ciertos niveles de culturas organizacionales individualmente consideradas, no integradas institucionalmente con las de servicios hermanos, lo que en términos generales no ha redundado en un eficiente trabajo colectivo, como sistema (o comunidad) de inteligencia. A su vez, el estilo o cultura nacional imperante, dado lo formal que era, no les permitió, por ejem-

⁵³⁰ Douglass North (s/f). Puede encontrarse en <http://ssrn.com/abstract=1494>, citado en Paul Drinot, “Construcción de nación, racismo y desigualdad: una perspectiva histórica del desarrollo institucional del Perú,” en el libro *Construir instituciones: Democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*, editado por John Crabtree (Lima: PUCP, Universidad del Pacífico, IEP, 2006), p. 13-14.

plo, establecer la naturaleza y alcances de amenazas como la que representó Sendero Luminoso a partir de Mayo de 1980, pese a que acertadamente detectaron los primeros indicadores de alerta temprana respecto a que se iniciaba un proceso subversivo, pero no de qué clase. Esto, tal como anteriormente lo manifesté, fue la base de pésimas decisiones políticas, estratégicas, operacionales y tácticas adoptadas en gran parte de esa década.⁵³¹ La inteligencia peruana debió haber estudiado mejor la información disponible que tenía sobre SL — la había en abundancia —, pero con prismas estratégicos y sobre todo culturales, distintos a los que había utilizado para combatir el anterior proceso insurgente (1965). Los servicios de inteligencia policiales y militares tuvieron 31 meses desde el inicio de la lucha armada hasta el ingreso de las fuerzas armadas al combate (Diciembre de 1982), para definir al enemigo, así como los alcances de la amenaza que representaban. No constituían sistema de inteligencia alguno, pero paradójicamente eran islas de formalidad — cada uno de los inconexos servicios —, que no pudieron calibrar una amenaza política y militar, de índole informal.

1960-1980: el Período del Perú “Formal y Aparentemente Tranquilo

El año 1960 se crea el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) durante el gobierno constitucional de Manuel Prado. Lo curioso es que se hace no por una ley, sino por un decreto supremo secreto. Lo único cierto es que se consideró necesario tener una agencia central de inteligencia, en tiempos que el Ecuador había desconocido oficialmente ese año la validez del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, que oficialmente puso fin a la breve guerra que ambos países pelearon en Julio de 1941. Debe recalcarce el hecho de que por ningún motivo la intención fue la de crear un sistema de inteligencia nacional, lo que recién se materializaría en Febrero de 1984.

La razón es que en 1960 cada instituto de las fuerzas armadas tenía su propia dirección de inteligencia, de la que a su vez dependía un respectivo servicio de inteligencia — lo mismo ocurría con las entonces fuerzas policiales (no se crearía una policía nacional unificada, sino hasta Diciembre de 1988, durante la primera administración de Alan García — y pese a que pocos años antes (1957) se había creado el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA), la cultura institucional y organizacional imperante era la de no trabajar en equipo, lo que dicho sea de paso, es una de las características de lo que podríamos denominar como el *carácter nacional peruano*. Lo lógico era que si con la creación del CCF-

⁵³¹ Ver: Alberto Bolívar Ocampo, “Intelligence and Subversion in Peru,” en *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, Winter 1994, p. 410-429.

FAA se quería operar conjuntamente en el campo militar, tuviesen su correlato de trabajo conjunto, como sistema, en el campo de la inteligencia. Lo que es más: eran comunes las rivalidades entre todos los servicios de inteligencia.

Durante la primera administración de Fernando Belaunde Terry (1963-1968) no se concretó sistema de inteligencia alguno porque no le interesaba y también porque en Octubre de 1968 fue derrocado por un golpe militar. Pese a no crearse un sistema, los servicios de inteligencia del Ejército y de la Guardia Civil — cada uno por su lado — contribuyeron a la rápida infiltración y destrucción del movimiento guerrillero pro-cubano y *foquista* de 1965.⁵³² Las cosas se hicieron muy bien, empezando por las actividades analíticas y operaciones de inteligencia, las que a su vez contribuyeron a la excelencia de las acciones militares en los ámbitos operacional y táctico.

Derrocado Belaunde, el gobierno militar (1968-1980) tampoco crearía sistema de inteligencia alguno. Tales eran las rivalidades y los recelos políticos entre los institutos armados, que simplemente no habría funcionado.

A nivel externo, el Perú tuvo el *fiasco* de inteligencia que representaron las actividades del espionaje chileno a fines de 1978, en medio de las tensiones chileno-argentinas por el Canal de Beagle, las cuales fueron descubiertas no por la contrainteligencia peruana, sino por los servicios secretos de Cuba y Argentina, cada uno interesado en los desarrollos de las tensiones australes por razones ideológicas y geopolíticas, respectivamente. Ellos fueron los que informaron a los peruanos de lo que sucedía.⁵³³

Domésticamente, el gobierno militar creía que con las reformas estructurales que realizaba — que dicho sea de paso fueron un desastre —, prevenía otro brote subversivo. Aparentemente todo estaba en calma, pero la verdad era otra: Sendero Luminoso se organizaba y preparaba — literalmente en las narices de los militares — para iniciar la lucha armada. Curiosamente, y pese a no existir un sistema de inteligencia, desde 1977 diversos servicios detectaron los indicadores de alerta temprana respecto a que se venía un nuevo brote subversivo. No se hizo nada porque los militares sólo quería regresar a sus cuarteles, entregar el gobierno a los civiles (Fernando Belaunde sería vuelto a elegir presidente un día después de que Sendero iniciara sus acciones; es decir, los peruanos elegirían al mismo presidente al que habían derrocado los militares doce años antes) y porque además confiaban en que, en el peor de los casos, enfrentar a la subversión sería tan fácil como en 1965. Se llevarían una gran sorpresa porque Abimael

⁵³² Recomendamos el libro de Armando Artola Ascárate, *¡Subversión!* (Lima, 1976).

⁵³³ Alberto Bolívar Ocampo, op. cit., p. 415.

Guzmán había tomado en cuenta todos los errores cometidos por esa guerrilla de corte *foquista*.

La sensación imperante es que la gigantesca estructura burocrática creada por el régimen militar, era síntoma de poderío nacional. “Acá no pasa nada,” “todo está bajo control” eran dos expresiones idiomáticas muy usadas durante ese período — desgraciadamente continúan siéndolo—, que reflejaban a su vez un ánimo nacional muy extendido de exceso de confianza incluso ante lo desconocido, también traducido al establishment de seguridad.

El Perú de esa época era uno aparentemente tranquilo, “pacífico,” “fuerte.” Qué equivocados estábamos.

1980-2000: el Período del Perú Emergente, del Desborde Popular, de la Cultura “Chicha,” de la Cultura “Combi” y de la Cultura del Éxito a Cualquier Precio

Durante el gobierno militar ya se había iniciado lo que el antes citado antropólogo José Matos Mar había denominado como *desborde popular* : ante la incapacidad del Estado para atender las más elementales necesidades — sobre todo en la capital — de una creciente masa inmigrante provinciana, mayoritariamente andina, ésta lo había “desbordado,” creando formas y organizaciones de subsistencia propias, informales fuera del marco legal formal, ad-hoc a sus necesidades, y también “informalizando” más a un país endeble desde el punto de vista institucional y difundiendo esta cultura que sería denominada como “chicha” (bebida popular andina, hecha del maíz), que alcanzaría a tocar a toda la estructura estatal, incluidos los servicios de inteligencia. Si algo caracteriza a lo “chicha,” ya vimos, es no sólo el grado de informalidad, sino el que las reglas más elementales no se respetan. Dicho con otras palabras, de mayor desinstitucionalización en un país que de por sí ya tenía un serio problema en ese campo, y en el que “la ilegalidad, la alegalidad, la clandestinidad y la semiclandestinidad se convierten en un estilo dominante e invasor en el que cristaliza institucionalmente la nueva cultura.”⁵³⁴

266 | La violenta aparición de Sendero Luminoso echaría por tierra la falsa sensación de seguridad de los peruanos y los pondría a prueba porque la creencia generalizada era que “estábamos en un país tranquilo,” “en un país en el que no pasa nada,” “en un país en el que todo está bajo control.” El desconcierto alcanzó a los servicios de inteligencia, los cuales prácticamente tardarían toda una década en responder a una sola pregunta: *¿Qué es Sendero Luminoso?*

⁵³⁴ José Matos Mar, op. cit., p. 92.

Las razones de esta demora posiblemente yacen en lo que Matos Mar indicó respecto a SL:

Sendero Luminoso se ofrece como una muestra concreta y evidente de la informalidad política. Se aleja de la ideología y estrategia, y repudia abiertamente la formalidad de los partidos revolucionarios existentes. Cuestiona todo el orden establecido y los mismos códigos semánticos en los que se expresa el debate ideológico formal. Su acción guerrillera se carga en forma explícita de típicos mensajes de informalidad. La singularidad de sus acciones puede entenderse solamente en el marco de referencia que propone la nueva sociedad en turbulento crecimiento.⁵³⁵

Lo primero que los desconcertó fue el idioma, totalmente alejado de las prácticas lingüísticas y sintácticas propias del sistema educativo y las prácticas culturales — muy formalistas — peruanas. Su lenguaje era hosco, insultante y daba la impresión, según muchos analistas de los primeros años, que había sido escrito por “dementes.” Sus escritos y volantes, simplemente no eran entendidos porque como iban a contracorriente con lo que la educación le había proporcionado al peruano promedio, producía lo que alguna vez denominé el “efecto fogonazo:” leer sus textos era como tomar un texto del que surge el flash de una máquina fotográfica, que te reduce la capacidad visual⁵³⁶ y por tanto la de la comprensión. Su ideología parecía ilógica, arcaica, ininteligible, repulsiva, etc. Olvidaron lo que Gazit y Handel habían advertido: “Incluso si tal ideología nos parece extraña, ininteligible e incluso repulsiva, existe y por tanto debe ser cuidadosamente estudiada.”⁵³⁷

El Estado tardaría casi cuatro años en reconocer la necesidad de contar con un sistema de inteligencia nacional, el cual se crearía en Febrero de 1984 por Decreto Legislativo 270, del 10 de febrero de 1984, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA). El Decreto Legislativo 271 sería la Ley del Servicio de Inteligencia Nacional, que hasta ese entonces no estaba regido por ley alguna, lo que en cierta forma es una muestra de informalidad que duró 24 años, ya que el SIN funcionaba desde 1960.

Por esos años, tal como mencionamos previamente, existían diversas direcciones de inteligencia, cada una con su respectivo servicio de inteligencia (el Servicio de Inteligencia Nacional, las direcciones de inteligencia del Ejército, Marina

⁵³⁵ José Matos Mar, op. cit., p. 66-67.

⁵³⁶ Sobre el tema del lenguaje senderista, recomendamos *El discurso de Sendero Luminoso: Contratexto educativo* (Lima: Concytec, 1989), escrito por Juan Biondi Shaw y Eduardo Zapata desde el punto de vista de la semiótica.

⁵³⁷ Schlomo Gazit y Michael Handel: “Insurgency, Terrorism and Intelligence,” en Roy Godson (editor), *Intelligence Requirements for the 1980's: Counterintelligence*, p. 131.

y Fuerza Aérea, Inteligencia del Comando Conjunto de la Fuerza Armada, Inteligencia del Ministerio del Interior y las direcciones de inteligencia de las entonces fuerzas policiales: Guardia Civil, Policía de Investigaciones y Guardia Republicana), mas no un sistema de inteligencia.

Se daba a casi cuatro años del inicio de la guerra interna, lapso en el cual el Estado se mostraba incapaz de combatir a un enemigo esencialmente asimétrico y clandestino que avanzaba militar y políticamente. En el Perú se daba un fenómeno muy similar al que se dio con los servicios de inteligencia franceses cuando la guerra de Argelia (1954-1962), en la que éstos, en un número de seis, se superponían, competían y no colaboraban para hacer frente a un enemigo común, y el producto terminado de inteligencia no permitía sustentar la adecuada toma de las decisiones. Fue por ello que un coronel francés declararía el 7 de Noviembre de 1954: “La información es difícil de conseguir, aun más difícil de transmitir y casi imposible de usar;”⁵³⁸ el mismo problema que enfrentarían los peruanos décadas más tarde.

Se crearía también la figura de un Consejo Superior de Inteligencia (CSI), presidido por el jefe del SIN, como máxima instancia de decisión. Teóricamente, el CSI debía centralizar todos los esfuerzos de inteligencia (a lo más fue una centralización difusa), establecer los objetivos, políticas y estrategias de la inteligencia estratégica, así como dirigir, coordinar y controlar su ejecución; e integrar la inteligencia de los campos militares y no militares. Las rivalidades entre las diferentes agencias de inteligencia no cesarían hasta 1990 (Recién ese año sí empezaría a darse una estrecha centralización y el sistema funcionaría, especialmente a partir de 1992, pero no dentro de los marcos constitucionales y legales, sino actuando internamente como un brazo político y no como un conjunto de organismos destinados a preservar la seguridad nacional del Perú.) A las reuniones del CSI casi nunca acudían los directores de inteligencia, sino que mandaban a sus representantes.

268 | El trabajo del primer SINA fue ineficiente, lento y sobre todo informal, como la sociedad a la que pretendía defender. Recién con la creación de la Dirección Nacional contra el Terrorismo (DINCOTE) y dentro de ésta del Grupo Especial de Inteligencia (GEIN), sería que el sistema comenzaría a dar sus frutos en la lucha contra Sendero Luminoso y el MRTA. En suma, pese a que tal vez esa era la intención política, nunca se acercaría a los que Francisco Galvache Valero

⁵³⁸ Michael K. Clark, *Algeria in Turmoil* (New York: Frederick A. Praeger, 1959), p. 154; citado en John McCuen, *The Art of Counter-Revolutionary War* (Harrisburg: Stackpole, 1966), p. 117. Sobre las descoordinaciones de la inteligencia peruana antes del inicio de la lucha armada — que serían incluso peores una vez desatada ésta —, ilustrativo es el relato de Gustavo Gorriti en *Sendero: Historia de la guerra milenaria en el Perú* (Lima: Editorial Apoyo, S.A., 1990), p. 77-93.

definiría como *comunidad de inteligencia*, es decir, “un sistema integrado por las agencias y organismos relevantes en tal materia, que sirven a los objetivos estratégicos del Gobierno de la nación, de forma coordinada gracias a la labor de una estructura de superior nivel que promueve y garantiza las relaciones y la conectividad necesarias, a los niveles y por los procedimientos adecuados, y en orden a optimizar los resultados.”⁵³⁹

El sistema no supo leer todo lo que estaba detrás de un fenómeno de violencia político iniciado en los Andes. Sus “lentes” nunca fueron los adecuados. Prejuicios y preconcepciones costeñas contra todo lo andino se manifestarían en todos los momentos del ciclo de inteligencia.

Un caso ilustrativo e interesante es cuando en la mañana del 26 de Diciembre de 1980 se encontraron varios perros muertos colgados de postes de alumbrado eléctrico en el centro de Lima, con carteles que decían “Deng Siao Ping: hijo de perra.” Si hubiese habido un poco de conocimiento de la cultura andina — más específicamente acerca de las áreas rurales —, la inteligencia peruana podría haber organizado una efectiva acción de guerra psicológica contra Sendero, utilizando ese mismo hecho: en los Andes, el perro es el mejor amigo del campesino porque lo acompaña y lo ayuda en sus actividades de pastoreo. Podrían haberse impreso volantes denunciando lo que los senderistas habían hecho y, desde el inicio, propinarles un fuerte golpe psicológico y político. No se hizo porque el Perú “oficial” y costeño desconocía y despreciaba mucho todo lo “serrano.” Es el problema del sincretismo cultural, ese proceso de transculturación que aun no culmina en el Perú. Ese país “oficial” no comprendía ni a su enemigo (Sendero) ni al teatro de operaciones principal (la Sierra) en donde se realizaban las acciones.

El SINA no funcionaría con Belaunde y tampoco lo haría durante la primera administración de Alan García (1985-1990).

El Decreto Legislativo 746, de abril de 1992, reforzaría el poder del SIN y acabaría con el CSI. Sería así cómo el SIN centralizaría todo el trabajo del SINA en todos los niveles: estratégico y operativo. Este sería el segundo sistema de inteligencia.

Mientras tanto, emergía y se difundía la cultura “combi” (que toma el nombre de las camionetas rurales que hacen servicio de transporte público y que no respetan a nada ni a nadie, causando muchos accidentes), en la que para conseguir el éxito absolutamente todo valía: lo legal y lo ilegal. Lo importante era el fin, no importaba qué medios se utilizaran. Ello se manifestaría dramáticamente

⁵³⁹ Francisco Galvache Valero, “La formación de la comunidad de inteligencia española: un proceso en marcha,” en *Al servicio del Estado: Inteligencia y contrainteligencia en España, Arbor (revista)*, Número Monográfico No. 709, Tomo CLXXX (Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Enero de 2005), p. 195.

durante el período comprendido entre el 5 de Abril de 1992 (fecha del autogolpe de Alberto Fujimori) y el 20 de Noviembre de 2000 (cuando renunció por fax desde el Japón). Por primera vez — y esa fue la gran y lamentable paradoja — el Perú tuvo un sistema de inteligencia que funcionaba casi a la perfección, pero como brazo político del régimen de Fujimori, no respetando principios mínimos de derechos constitucionales.⁵⁴⁰

Cuando debió haber sido eficiente — para asuntos de seguridad y defensa nacional — falló clamorosamente, tales fueron los casos del ataque ecuatoriano en la zona del Alto Cenepa (Enero de 1995), sorpresa estratégica que en mi opinión constituye una de las fallas de inteligencia más monumentales de la historia estratégica mundial; y la toma de la residencia del embajador japonés en Lima por un comando del Movimiento Revolucionario/MRTA (Diciembre de 1996). En ambos casos, y a como diera lugar, el SINA estaba dedicado a vigilar y acosar a la oposición política.

La implosión del régimen de Fujimori permitió conocer el alcance de los excesos y los abusos que perpetró el SINA. “Inteligencia” se convirtió en una mala palabra.

El Período del Perú Políticamente Correcto

Durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua (Noviembre 2000 a Julio 2001) se crearía el tercer SINA: el 11 de junio de 2001, fecha en que el Congreso promulgaría la Ley 27479, Ley del SINA. En los hechos, se volvería a un SINA con centralización difusa, muy similar al de 1984, eliminándose tal vez el único aspecto positivo del tan mal usado anterior sistema. El teórico centralizador de los esfuerzos de inteligencia sería el Consejo Nacional de Inteligencia/CNI (organismo que reemplazó al SIN como órgano central del sistema)

Si bien se ingresó a un período en teoría muy “políticamente correcto,” se pretendió a veces y de maneras muy torpes, tratar de usar al SINA para propósitos particulares y partidarios. Durante la administración de Alejandro Toledo (2001-2006) el sistema tuvo ocho jefes y algunos de ellos caerían en medio de escándalos dramáticos pero también risibles, como cuando en Marzo de 2004 el director de Contrainteligencia de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica (DINIE) -que venía a ser el órgano operativo del CNI — fue descubierto entregando informaciones a periodistas de oposición como parte de un complot

⁵⁴⁰ Sobre este punto hay bibliografía importante: Francisco Loayza Galván, *El rostro oscuro del poder*, Vols. I-II (Lima: San Borja Ediciones, 1998); Fernando Rospigliosi, *El arte del engaño* (Lima: APRODEH, 2000); Luis Jochamowitz, *Vladimiro: Vida y tiempo de un corruptor*, Vols. I-II (Lima: El Comercio Ediciones, 2002); Humberto Jara, *Ojo por ojo* (Lima: Grupo Editorial Norma, 2003); Sally Bowen y Jane Holligan, *El espía imperfecto* (Lima: Ediciones Peisa, 2003); Ricardo Uceda, *Muerte en el Pentagonito* (Bogotá: Editorial Planeta, 2004).

contra el ministro del Interior Fernando Rospigliosi. Dicho complot fue develado por la Dirección de Inteligencia del Ministerio del Interior, constituyendo un episodio más de una verdadera guerra de inteligencia al interior del gobierno de Alejandro Toledo, durante el cual se sucedieron ocho presidentes del CNI, inequívoca señal de que algo siempre anduvo mal en este campo.

Criticaban los excesos de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos, ponían caras serias y circunspectas, su discurso era radical en la dirección de lo “políticamente correcto,” pero igual condujeron operaciones de vigilancia, seguimiento e interceptación de comunicaciones — sin autorización judicial alguna — a miembros de la oposición e incluso a otros miembros del régimen. ¿Qué había pasado? Que si bien internamente se debatían entre dejar o no las malas prácticas de inteligencia, lo “chicha” y lo “combi” los tentaba a utilizarlas en su provecho, en especial cuando los niveles de aprobación de Toledo bordearon el 10%, momento en el que comenzaron a ver fantasmas por todos lados.

Con Ley 28664 del 29 de diciembre de 2005, publicada el 4 de enero de 2006, el Congreso da la Ley del Sistema de Inteligencia Nacional-SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia-DINI, nuevo órgano central. Tampoco funciona el sistema en el segundo gobierno de Alan García. Los procesos de selección de personal para laborar en la DINI han sido por demás deficientes (a fines de 2006 contrataron a 75 analistas y en Junio de 2007 ya habían despedido a 61, bien porque no rendían o bien porque no habían chequeado bien sus antecedentes, llevándose varias desagradables sorpresas). Su trabajo es desordenado y señalan muchas versiones, la calidad de sus análisis — especialmente de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica — deja muchísimo que desear.⁵⁴¹

Los escándalos tampoco se hicieron esperar. En Mayo de 2007, la periodista Cecilia Valenzuela reveló en su programa *La Ventana Indiscreta*, que miembros de la Dirección de Inteligencia Naval/DINTEMAR habrían estado comercializando y a la vez laborando para empresas de seguridad, que incluso se habría transmitido por correos electrónicos informaciones clasificadas sobre la lucha contra Sendero.

El ministro de Defensa Allan Wagner, inmediatamente ordenó una exhaustiva investigación, tarea a la que también se dedicó la Comisión de Inteligencia del Congreso. Semanas después explicó Wagner que la investigación realizada al interior de la Marina en coordinación con el Ministerio de Defensa permitió descubrir que dos grupos de efectivos que laboraban en la Dirección de Inteligencia de la Marina entregaban información política y social a las empresas Andrick y Atenea. El que “dos grupos” trabajaran para esas empresas privadas del rubro de

⁵⁴¹ Entrevista confidencial con Jaime, ex funcionario de la DINI, Sábado, 7 julio del 2007.

seguridad, quiere decir que dentro de DINTEMAR existían grupos que competían entre ellos y que lo más probable era que se obstaculizaban mutuamente. Otro hecho grave fue que la transmisión de correos electrónicos (más de 280) con informaciones clasificadas violó el sistema “Marte” de protección de comunicaciones del SINA.⁵⁴²

El 20 de Julio de 2007, la Comisión de Inteligencia hizo publicó un muy duro avance del informe sobre lo que había sucedido, que incluso alcanzó a la DINI, el órgano central del sistema, descubriendo además que las fugas de información no habían provenido sólo de DINTEMAR, sino de otros cinco organismos de inteligencia.⁵⁴³ En pocas palabras: el SINA era una coladera de información. La situación es muy delicada porque vemos que la DINI no controla a los componentes del mismo (no hay centralización efectiva de los esfuerzos de inteligencia) y estos no controlan a su personal, lo que demuestra que el sistema es caótico y reflejo del grado de informalidad y anomia que ha alcanzado la sociedad peruana.

Esas informaciones no tenían por qué haber sido entregadas — a cambio de dinero o no — a personal ajeno al sistema, incluso si los directivos de las empresas de seguridad eran oficiales navales en situación de retiro. Los oficiales y suboficiales de DINTEMAR y de los otros cinco organismos se *recurseaban* (término muy peruano para referirse a buscar ganar un dinero extra, dedicándose paralelamente a otras actividades, afines o no a la principal) proporcionando a empresas privadas información que es propiedad del Estado (Lo que dicho sea

542 “Ofertaban informe secreto de la Marina sobre Sendero. Capitán Carlos Barba también vendía reglaje a ambientalistas,” en *La República* del 30 abril del 2007; Edmundo Cruz, “Ofertaron más de mil informes. A través de canal controlado por la Marina,” en *La República* del 1 mayo del 2007; César Romero, “Empresas de seguridad privadas compran y venden información de inteligencia,” en *La República* del 1 mayo del 2007; “Defensa investiga si se filtraron datos de inteligencia a entidades del exterior,” en *La República* del 3 de mayo del 2007; “También se trafica con informes del Ejército. Fuga de reportes reservados y clasificados al por mayor,” en *La República* del 5 mayo del 2007; Italo Sifuentes Alemán, “Servicios de inteligencia no salen de crisis de 15 años de corrupción y dejadez,” en *El Comercio* del 5 mayo del 2007; Ángel Páez, “Armaron la información sobre el tráfico de inteligencia naval. Buena parte de la documentación atribuida a inteligencia de la Marina ha sido parcial o totalmente adulterada,” en *La República* del 6 junio del 2007; Ángel Páez, “Ejército entregó a CCFFAA informe que apareció en manos de empresa privada. Es un power-point sobre situación de Sendero Luminoso,” en *La República* del 7 junio del 2007; Ángel Páez, “Hubo conspiración para descabezar a la Dirección de Inteligencia de la Marina,” en *La República* del 17 junio del 2007; Italo Sifuentes Alemán, “Investigan a cinco capitanes por trabajar en empresas de seguridad,” en *El Comercio* del 23 junio del 2007; María Elena Castillo, “Falló el sistema de contrainteligencia,” en *La República* del 24 junio del 2007; Ángel Páez, “Peritaje confirma que e-mails de marinos fueron adulterados,” en *La República* del 25 junio del 2007.

543 Ángel Páez, “Detectan fuga de información en seis organismos de inteligencia. Graves fallas alcanzan a la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI),” en *La República* del 21 julio del 2007.

de paso, refleja el problema social de los bajos sueldos que recibe el personal castrense en el Perú).

Yo haría varias preguntas: ¿Cómo podían estar seguros si las informaciones proporcionadas no iban a terminar en manos de algún servicio de inteligencia extranjero, el que bien podría haber captado a personal de las empresas de seguridad, que también estaba *recurseándose*? ¿Cómo podían estar seguros que entregando esas informaciones no comprometían a la seguridad nacional, ya que podían revelarse — y de hecho ello debe haber sucedido — fuentes y métodos? ¿No sabían acaso que un buen analista de contrainteligencia que analice un documento clasificado de un servicio secreto extranjero puede identificar los métodos e incluso las fuentes usados para la redacción del mismo?

Como hemos apreciado, el trabajo de la inteligencia peruana nunca pudo sustraerse de las tendencias culturales — y las injerencias políticas — imperantes durante los últimos 47 años. Es urgente que tan importante y delicada labor se institucionalice y formalice de una vez por todas como una actividad legal y legítima del Estado, vital para la seguridad y el desarrollo nacionales. Es imperativo que de una vez por todas se estructure un SINA que efectivamente funcione para poder anticipar riesgos y amenazas de orígenes domésticos, externos e intermésticos, y no siga siendo una fuente de empleos para los gobiernos de turno.

El SINA debe constituirse en la primera línea de defensa del país, lo que de 1984 a la fecha, desgraciadamente pocas veces ha sucedido. El sistema de inteligencia no se ha institucionalizado, no constituye una estructura formal real del Estado y lo que es peor, no es capaz aun de leer con otros prismas la realidad nacional (y muchas veces también a la internacional). Es imprescindible que la inteligencia peruana se refunde legal, organizacional y culturalmente; esto último, responsabilidad exclusiva de sus escuelas de formación, pero partiendo de una decisión política al más alto nivel del sistema de defensa nacional: de una directiva del Consejo de Seguridad Nacional.

En un mundo tan competitivo, dinámico y violento, es vital el trabajo de inteligencia para poder anticipar tendencias, riesgos, amenazas y también para poder aprovechar oportunidades. Nada puede dejarse al azar. Si bien la cultura imperante en el Perú es aquella en la que prima lo informal — y es una cultura que hay que desterrar en aras de la viabilidad nacional —, permitir que siga alcanzando e impregnando al sistema de inteligencia no sólo es irresponsable sino también suicida.

| 273

Datos Biográficos del Autor

Alberto Bolívar Ocampo: Polítólogo, egresado del XXXIV Curso de Defensa Nacional en el Centro de Altos Estudios Militares (1984), del V Curso

de Inteligencia Estratégica en la Escuela de Inteligencia Nacional (1988), del XXI Curso de Planificación y Administración de Recursos para la Defensa (2003) y del Curso Avanzado de Terrorismo y Contrainsurgencia (2007) en el Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa en Washington, D.C. Catedrático de los cursos de Geopolítica, Estrategia, Inteligencia, Polemología, Análisis Político y Guerra Revolucionaria en el Centro de Altos Estudios Nacionales, los centros de post-grado de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, así como en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Desde Noviembre de 2001 es Investigador Asociado del Centro de Terrorismo, Contraterrorismo y Seguridad Interior del Foreign Policy Research Institute de Filadelfia. Es autor del capítulo sobre Perú en el libro *Combating Terrorism: Strategies of Ten Countries*, Yonah Alexander (editor), The Michigan University Press, 2002. Es presidente ejecutivo de Strategos-Instituto de Análisis y Difusión. Sus direcciones electrónicas son abostrategos@yahoo.com y abolivar99@yahoo.com.

6 CLAVES PARA ENTENDER LA CULTURA DE INTELIGENCIA EN COLOMBIA

(Y Sus Dificultades)

Vicente Torrijos R.

Resumen

El poseer por parte de un Estado la información necesaria y el conocimiento adecuado, son factores determinantes para conservar sus capacidades en relación al cumplimiento de sus funciones, y en particular para promover la seguridad en sus distintas dimensiones. Por tanto, este análisis, busca establecer y exponer, cuales son los elementos y los factores que influyen y se relacionan en lo que se establece como la cultura de inteligencia en términos generales.

Partiendo de lo anterior, se enuncian una serie de hipótesis acerca de los que podrían ser los rasgos más sobresalientes de la cultura de inteligencia en Colombia, en especial en la medida en que a dichos rasgos se les pueda atribuir un papel importante en las dificultades o insuficiencias que enfrenta la actividad de inteligencia en el país. Mostrando entonces la necesidad de transformar la cultura de inteligencia colombiana, bajo el desarrollo de un proceso crítico y constructivo permanente.

Introducción

SABER, ¿PARA QUÉ?

Antes de abordar el asunto de la “cultura de la Inteligencia” en Colombia y de sus dificultades, valdría quizá la pena evocar una antiquísima leyenda gitana, procedente de la India, que cuenta lo siguiente: “Érase una vez un gramático que tenía un rato libre y decidió dar una vuelta en barca por el río. Alquiló una barca a un gitano que se dedicaba a eso. Durante el paseo, el gramático preguntó al barquero gitano:

—¿Sabes algo de literatura? ¿Sabes escribir? ¿Sabes leer?

El barquero respondió:

—No, siempre estoy trabajando, intentando ganar suficiente dinero para alimentar a mi familia, y nunca tengo tiempo para aprender a leer. Para mí es una

pérdida de tiempo. Sé hacer mi trabajo, sé todo lo que hay que saber sobre barcos, y no necesito más.

Y el gramático dijo:

— ¡Qué lástima! Te has pasado la mitad de la vida entre barcas y no sabes nada de las cosas más refinadas de la vida.

Y siguieron argumentando a favor y en contra de la necesidad de la lectura y la literatura y las cosas más refinadas de la vida. De repente se encontraron con un gran torbellino y las cosas se pusieron feas. El barquero preguntó al gramático:

— Eh, ¿sabes nadar?

— No.

— ¡Qué lástima! ¿Te has pasado la mitad de la vida estudiando gramática y literatura y redacción y no has aprendido a nadar? ¡Pues como no a prendas a nadar ahora creo que no vas a vivir la otra mitad!”

Los gitanos interpretan esta aleccionadora historia en función de su propia experiencia como pueblo errante y nómada, para el que la supervivencia lo es todo, y que mira con escepticismo (si no con franca desconfianza) esas “*cosas más refinadas de la vida,*” cuyo conocimiento es pura pérdida de tiempo, habiendo tanto de qué preocuparse realmente, habiendo tantas cosas real y verdaderamente útiles que *vale la pena* saber.

Otra interpretación, sin embargo, es perfectamente plausible. Según esta interpretación, la moraleja de la historia del gramático y el barquero no constituye un reproche contra algo que, siguiendo el juicio gitano, podría denominarse “conocimiento suntuario” de las “*cosas refinadas de la vida,*” del que se vanagloria el gramático y del que carece por completo el gitano, ocupado más bien por saber lo que es menester para alimentar y sostener a la familia.

De lo que trata la historia es, en realidad, de una oportuna metáfora sobre la precariedad, sobre la insuficiencia y el carácter fragmentario e incompleto de todo conocimiento, ya se trate de las cosas prácticas como de las cosas refinadas. A fin de cuentas, al tenor de la historia, tanto el barquero como el gramático habían perdido o estaban a punto de perder “la mitad de la vida,” y todo por cuenta de la parcialidad y el carácter incompleto de sus conocimientos.

Es esta interpretación la que habría que tener en cuenta a la hora de enfrascarse en el análisis de la **cultura de Inteligencia en Colombia** y el desafío que las **actividades** de los diversos **operadores de Inteligencia** tienen que enfrentar: el de la insuficiencia, la precariedad, lo limitado y escaso — y sin embargo necesario — que resulta, en cualquier caso, **todo** conocimiento.⁵⁴⁴

⁵⁴⁴ 544 Cfr. diario *El Tiempo* (Bogotá), Editorial: “Inteligencia, el reto,” domingo, 12 agosto del 2007, p. 22.

En efecto, tal como en la historia gitana, en la que ni el barquero ni el gramático disponen del conocimiento absoluto, en la vida cotidiana tampoco se dispone, casi nunca, de un conocimiento perfecto de la realidad.⁵⁴⁵

Y tal como en la misma historia esa insuficiencia puede llegar a poner en riesgo la vida (en el caso del gramático) o a hacerla irrelevante (en el caso del barquero), la carencia del conocimiento suficiente y necesario puede poner en riesgo la supervivencia de las comunidades políticas y hacer irrelevantes las instituciones establecidas por éstas para el logro de los fines sociales.

Por eso, hay que saber. Hay que saber todo cuanto sea posible, no subestimar nunca ningún conocimiento (no hay, a la larga, ningún conocimiento inútil), y no darse satisfecho con el conocimiento ya adquirido (ningún conocimiento es suficiente).

Para eso existen las actividades de inteligencia, tanto al nivel de los individuos como al nivel corporativo, pero especialmente, al nivel Estatal, puesto que a fin de cuentas, es del Estado de quien se espera la funcionalidad y la operatividad necesarias para crear condiciones favorables para el desarrollo y progreso de las comunidades humanas, y crearlas y aprovecharlas sería completamente imposible sin el conocimiento adecuado.

Como es apenas obvio, la posibilidad de hacer inteligencia es determinante para preservar las capacidades del Estado para cumplir sus funciones, y en particular, para proveer seguridad en sus distintas dimensiones, ya que es ésta y no otra la función primaria del aparato estatal, la que en últimas justifica su existencia y de la que, en la práctica, deriva en buen grado su legitimidad (Cfr. Johnston, 1995).

En ese sentido, el conocimiento, la información, son fuentes de poder para el Estado; los insumos que le permiten hacer, intervenir y actuar para asegurar el ambiente más favorable para el ejercicio de los derechos y las libertades de los ciudadanos.

De ahí que existan, al interior del aparato estatal, órganos y agencias especializadas encargadas de producir conocimiento, de procesar información, a los cuales se denomina en estas páginas **operadores de inteligencia**, pues son los responsables, con los recursos y herramientas que les son propios, de *hacer inteli-*

⁵⁴⁵ Disertando sobre “la virtud guerrera del ejército” en su complejo estudio sobre Clausewitz, Raymond Aron (1976: 185 s.) plantea el problema en relación con las cuestiones estratégicas al sostener que el notable pensador, “que pasa, con razón, por el más abstracto, el más proclive a los conceptos de los estrategas, evoca el fenómeno en su totalidad. ‘Queremos atenernos al mundo de los fenómenos considerados en su integridad y no llevar nuestros análisis más allá de lo necesario para la comprensión de la idea que queremos comunicar y que hemos concebido, no con motivo de una investigación especulativa sino bajo la impresión de los fenómenos totales de la guerra.’”

gible la realidad para la toma adecuada, oportuna y eficaz de decisiones (V. Cornish & Edwards, 2001).

Habida cuenta de que los distintos operadores de inteligencia sirven el interés del Estado (en sus diversas dimensiones : su protección, su autonomía, su desarrollo y su capacidad de imponer un orden legítimo), constituyen una *comunidad de inteligencia*, pues comparten no sólo los fines últimos sino también los criterios axiológicos (derivados del régimen político en el que operan) y la responsabilidad en la adecuada ejecución de su misión (lo que aparece claramente desarrollado en George & Kline, 2004).

Cultura de Inteligencia

La capacidad de hacer inteligencia de los *datos*, es decir, de descifrarlos (en el más amplio sentido de la palabra, esto es, resolviendo su aparente banalidad, desentrañando su sentido, cribando en ellos el ruido del mensaje), para producir *información* (referentes, indicadores, criterios) que sirva para orientar la toma de *decisiones* adecuadas para generar los *hechos* que se requiere en función de los objetivos perseguidos, constituye un ciclo que se retroalimenta y se auto-cataliza permanentemente (Steinbruner, 1978).

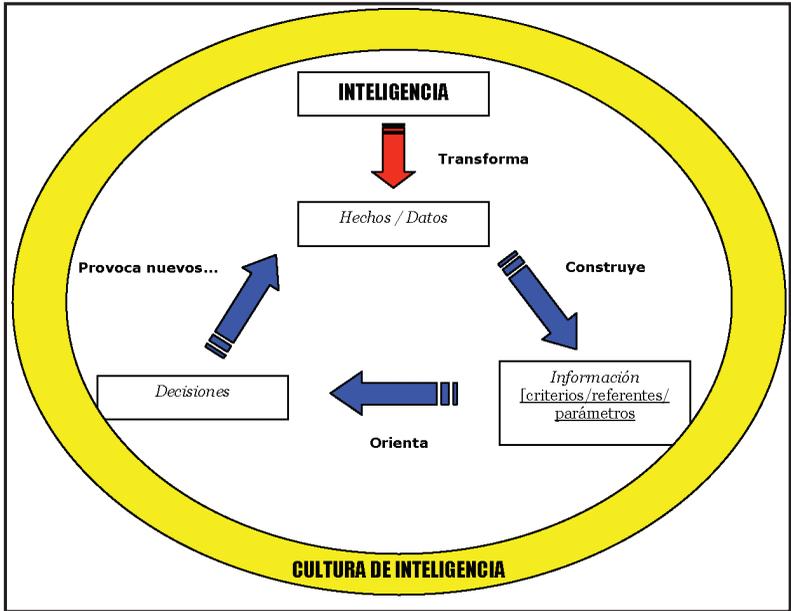
Pero, tal como se observa en el gráfico de enfrente, este ciclo generador/regenerador de la inteligencia no acaece en el vacío, sino que está condicionado (circunscrito) por algo que se denominará *cultura de Inteligencia*.

¿En qué consiste esta cultura de Inteligencia? En su noción más simple, podría decirse que ésta consiste en el conjunto de prácticas, hábitos, paradigmas y supuestos que informan la actividad de los operadores de inteligencia.

Este conjunto determina la forma en que los operadores de inteligencia se conciben a sí mismos (su visión), su rol dentro del aparato estatal (su misión), la forma en que interactúan entre sí (la profundidad, intensidad y fluidez de la comunidad que constituyen), así como la manera en la que valoran y evalúan el escenario en el que deben desplegar su actividad, los procesos de selección de los medios más idóneos para desarrollarla, y priorizan metas y objetivos frente a coyunturas concretas (lo que en un contexto muy particular se puede ver en Owens, 2003, y Dershowitz, 2006).

En la construcción de esa cultura influyen factores de diversa índole, los cuales cabría clasificar, por lo menos, en cuatro grandes grupos:

- **Factores históricos:** Aquellos condicionantes que surgen de la experiencia histórica, de los problemas y aprendizajes acumulados a lo largo del tiempo.



Fuente: Diagrama por el autor.

- **Factores idiosincrásicos:** Los que se refieren a la personalidad y características personales de los tomadores de decisiones, y en particular, de quienes sucesivamente van dirigiendo la actividad de inteligencia y en tal ejercicio van dejando su impronta particular sobre las distintas agencias.
- **Factores institucionales:** Aquellos aspectos de la estructura institucional (de la arquitectura de la comunidad de inteligencia) que restringen o facilitan la plena realización de sus opciones y el óptimo empleo de sus recursos.
- **Factores sociales:** Los directamente relacionados con el entorno o ambiente en el que los operadores de inteligencia deben desarrollar su actividad: la cultura, los valores, los imaginarios, la idea que tienen los distintos actores sociales acerca del rol que ellos deben desempeñar en relación con la actividad de inteligencia y la mayor o menor disponibilidad a aceptar restricciones derivadas de ella.

| 279

La influencia de los factores señalados es diversa, y su impacto varía según el lugar y el contexto concreto en el que hayan de analizarse las características específicas de una determinada cultura de Inteligencia (Cfr. Farrell, 2005).

Lo que si resulta incontrovertible es que, en cualquier caso, tales factores perfilan el talante particular de dicha cultura, y por pura transitividad, condicio-

nan, positiva o negativamente, las actividades de los operadores de inteligencia, y pueden llegar a ser determinantes en su éxito o fracaso, en su eficacia y su eficiencia (como se evidencia en Shalikashvili, 1999).

Adicionalmente debe insistirse en que una comprensión adecuada y profunda de los factores que en cada caso influyen en la configuración de una cultura de Inteligencia resulta, por eso mismo, esencial a la hora de identificar sus fortalezas y debilidades, y por supuesto, al momento de emprender la tarea de transformarla para superar estas últimas y darle el máximo aprovechamiento a las primeras (como se puede apreciar en Carter & Perry, 2000).

El propósito del presente documento no es otro que invitar al análisis de la cultura de Inteligencia en Colombia. Constituye por lo tanto una contribución inicial que quisiera servir de punto de partida a exploraciones posteriores más profundas.

De hecho, partiendo de la concepción de cultura de Inteligencia antes expuesta, enuncia una serie de intuiciones (o si no se es demasiado estricto y severo con los términos, hipótesis) acerca de los que podrían ser rasgos sobresalientes de la cultura de Inteligencia en Colombia, en especial en la medida en que a dichos rasgos se les pueda atribuir un papel importante en las dificultades o insuficiencias que enfrenta la actividad de inteligencia en el país, y que por esa razón deberían ser tenidos en cuenta en el esfuerzo de fortalecer la capacidad del Estado, a través de sus operadores de inteligencia, para anticiparse y contener amenazas, para tomar decisiones adecuadas y oportunas y continuar profundizando en la recuperación de la seguridad democrática para todos los colombianos.

6 Claves para Entender la Cultura de la Inteligencia en Colombia

UNO: MÚLTIPLES FUENTES DE AMENAZA, MÚLTIPLES FUENTES DE APRENDIZAJE

280 | La situación de seguridad en Colombia — o su “problema de seguridad” — puede enmarcarse en el desarrollo de un conflicto crónico (hilado históricamente, sostenido por continuidades institucionales, resistente a los esfuerzos de reconducción), múltiple (originado en una pluralidad de intereses en pugna, sujeto a variaciones geográfico-temporales, y manifestado de diversas formas, no siendo ninguna de ellas exclusiva de ninguna de las organizaciones ilegales), y entrelazado (con un desarrollo determinado en buena medida por intereses y actores que se cruzan y se superponen).

Esta persistencia en el tiempo ha calado significativamente en la cultura de Inteligencia nacional. A pesar de su aspecto negativo, le ha permitido a la comu-

nidad de inteligencia verificar, en la larga duración, los aprendizajes adquiridos y le proporciona un rico acervo de precedentes que pueden ser empleados, por los operadores, como insumo primario a la hora de interpretar hechos aparentemente nuevos, los cuales pueden ser iluminados por la luz de la conducta pasada de quienes los generan, y valorados también, en cuanto a sus efectos, con arreglo a lo que en otras oportunidades análogas haya ocurrido.

Esta ventaja se ve reforzada por el hecho de que la conducta de quienes tienen que ser objeto de observación de inteligencia (quienes constituyen una “amenaza”) ha seguido, con mayor o menor continuidad, patrones regulares, sin que ello suponga negar su propia capacidad de contemporizar y adaptarse a escenarios cambiantes; lo cual también ha logrado la propia comunidad de inteligencia.

Ahora bien, uno de los rasgos que más llama la atención del problema de seguridad colombiano es su carácter múltiple, tal como ya se ha mencionado.

Se trata de una concurrencia — y a veces combinación — de elementos como el narcotráfico y otras modalidades de delincuencia común organizada, de terrorismo y de organizaciones armadas ilegales.

Cada una de estas amenazas, aunque obedece a sus propias dinámicas, acaba amalgamándose generando un panorama sumamente complejo que ha tenido que ir siendo abordado por el Estado haciendo acopio de una variedad de recursos, obligando a profundizar en los intersticios y en los nodos que se extienden y se tienden entre ellas, y que se ha convertido en el gran laboratorio de aprendizaje de la comunidad de Inteligencia.

Dicho en otras palabras, la diversidad de frentes en que opera es una característica de la cultura de Inteligencia en Colombia. Ninguna labor de inteligencia puede ser, por ello mismo, aislada asépticamente o sometida a una clasificación por compartimentos estancos, sino que obliga al operador correspondiente a tener en consideración las distintas conexiones o ramificaciones, los distintos enlaces nodales que puede llegar a tener el conjunto de datos y hechos que debe hacer inteligibles.

La existencia de múltiples y entrelazadas fuentes de amenaza ha generado una cultura de Inteligencia acostumbrada a la diversidad, consciente de la necesidad de elaborar análisis sistémicos y de conjunto, y sobre todo, receptiva frente a fuentes igualmente múltiples y entrelazadas de aprendizaje, lo cual constituye uno de los componentes más valiosos del capital institucional de la comunidad de Inteligencia.

DOS: UNA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA FRAGMENTADA

Ahora bien, en el desarrollo y maduración de la comunidad de Inteligencia las condiciones propias del entorno en que debe operar en Colombia, es decir, la continuidad, la multiplicidad y el entrelazamiento de las amenazas, ha favorecido una determinada configuración organizacional.

En efecto, con el fin de optimizar la capacidad de gestión de la información requerida para enfrentar las diversas amenazas, cuya naturaleza varía con el tiempo y de un lugar a otro, o que a veces incluso se presenta tan ambigua que resulta sumamente difícil de identificar — como consecuencia de lo cual acaba siendo igualmente compleja la definición de los medios con los cuales deben ser enfrentadas — la actividad de inteligencia, lejos de constituir un ejercicio centralizado, ha tendido más bien a atomizarse a medida que parecía necesario especializarla en función de las diversas manifestaciones de las amenazas.

Como resultado de lo anterior, otra de las características de la cultura de Inteligencia en Colombia es la proliferación de agencias con funciones de inteligencia, la multiplicidad de operadores.

La consecuencia natural de lo anterior no podría ser otra que una creciente tendencia a la especialización y la división del trabajo. Sin embargo, y como reflejo de las particulares características del problema de seguridad colombiano que ya se han reiterado en párrafos anteriores, el efecto es bien distinto.

En realidad, lejos de traducirse en crecientes cotas de especialización y óptima (y eficiente) distribución de las cargas propias de la actividad de Inteligencia, la proliferación de operadores ha terminado convirtiendo a la comunidad de Inteligencia en poco más que un rompecabezas conformado por piezas relativamente autónomas, que tienden a reclamar para sí, como si de derechos feudales se tratara, un área o ámbito, ya sea territorial o temático, de la actividad que desarrollan, más como una función patrimonial que como el resultado de una distribución y asignación racional y sistematizada de competencias.⁵⁴⁶

Esta tendencia a la fragmentación, a la proliferación y a la feudalización de la actividad de Inteligencia trae como consecuencia una serie de distorsiones que atentan contra la eficacia de la actividad, socavan la solidez de la comunidad de Inteligencia, duplican vanamente los esfuerzos, incrementan los costos, entorpecen la aplicación racional de estrategias, el monitoreo, el seguimiento y la planeación a futuro.

Como se verá, en ausencia de una estructura institucional coherente y suficiente sobre la cual sea posible articular verdaderamente y en la prác-

⁵⁴⁶ Este debate se ha sugerido de alguna forma también en lo que A. Villamizar (2004 : 81 ss.) considera como “bases para una reforma de la Inteligencia en Colombia.”

tica una común-unidad de Inteligencia — cuya existencia es más bien un supuesto formal que una realidad efectiva — esta fragmentación se convierte en uno de los principales obstáculos al desarrollo de la actividad de Inteligencia y a la maximización de los réditos obtenidos con los recursos que cada uno de los operadores emplea en la ejecución de sus funciones.

TRES: OPERADORES DE INTELIGENCIA ALTAMENTE COMPETITIVOS

Como si de una situación de mercado se tratase, la actividad de Inteligencia en Colombia es altamente competida, y no podría ser de otra manera, habida cuenta de la fragmentación a la que se ha hecho alusión en los párrafos inmediatamente anteriores.

La actividad de Inteligencia resulta altamente competida debido fundamentalmente a dos razones:

- La multiplicidad de operadores de Inteligencia, que compiten entre sí :
 - Por obtener el mejor, mayor, y más rentable acceso a la materia prima de la actividad que desarrollan (esto es, los hechos que constituyen el dato que deben hacer inteligible).
 - Por obtener el mayor reconocimiento posible por su contribución a la toma de decisiones, el cuál es considerado una especie de presea que mejora las condiciones en que cada operador de Inteligencia puede tener acceso a los recursos disponibles (siempre escasos), que deben ser repartidos entre todos ellos.
- La competencia propia entre los directores y líderes de los diversos componentes de la comunidad de Inteligencia, que puede llegar a distorsionarse con la subordinación de los intereses superiores a los que debería servir cada agencia a la necesidad de su director de medrar y de alcanzar posiciones superiores.

Pero a diferencia del mercado, tal como se concibe en la tradición económica liberal clásica, en la actividad de Inteligencia no existe algo similar a las leyes naturales de Adam Smith y sus partidarios, ni una mano invisible que conduzca irremediabilmente al equilibrio.

Por el contrario, esta voraz competencia no se resuelve con la victoria del más eficiente (como sí sucedería en el mercado, si de un simple mercado de la información, para extender la metáfora economicista, se tratase). Todo lo más, multiplica la ineficiencia de los distintos operadores, y por lo tanto, de la comunidad en su conjunto.

Además, incentiva conductas erráticas y francamente nocivas (como los ‘falsos positivos’), genera colisiones de intereses entre las agencias, lleva inexorablemente a la duplicación de esfuerzos, al solapamiento de actividades, y, finalmente, pone a los operadores a actuar en función de sus propias prioridades (en particular, la de la justificación de su existencia y la legitimación de su actividad por razón de su desempeño) en lugar de hacerlo con arreglo a las prioridades nacionales reales tal como son establecidas por el más alto nivel de trazamiento y definición de políticas en materia de seguridad.⁵⁴⁷

Se trata de un defecto de diseño, que puede verse potenciado por factores idiosincrásicos como el que se estudiará en seguida.

En cualquier caso, como no es de esperar que la actividad de Inteligencia funcione como un mercado en el que la competencia trae aparejada la eficiencia, la solución no puede ser otra que la intervención del Estado mediante la creación de un marco institucional adecuado que racionalice la tendencia de las distintas agencias a competir entre sí por el acceso a recursos (de diversa índole), que son por definición escasos ; y que al mismo tiempo, minimice el impacto de los intereses personales de los líderes en la orientación de la actividad de los operadores.

CUATRO: OPERADORES DE INTELIGENCIA CON LIDERAZGOS ALTAMENTE ROTATORIOS

Esto último no es reprochable, en sí mismo, a la moralidad o los parámetros de conducta de quienes son puestos a la cabeza de las agencias y asumen por lo tanto el rol de líderes de los diversos operadores de Inteligencia. Es más bien, vale la pena repetirlo, un defecto del diseño, de la arquitectura misma de la comunidad de Inteligencia.

El defecto estriba en el hecho de que, con contadas y notables excepciones, existe una tendencia a que el liderazgo de los operadores de inteligencia sea altamente rotativo y, en muchas ocasiones, constituya una especie de escala adicional (un mero *momentum*) en la progresión de la jerarquía, ya sea militar o policial.

284 | Esta tendencia acaba reforzando, de forma casi natural, el impacto de los factores idiosincrásicos (relacionados con la personalidad, intereses y percepciones del líder o director de una agencia en concreto) en el desempeño de los diversos operadores ; y, sobre todo, genera incentivos para emplear la posición

⁵⁴⁷ Esta situación fue identificada tempranamente por el gobierno del presidente Álvaro Uribe en su Política de Defensa y Seguridad Democrática (2003: 40), y ha ido manejándose de forma cada vez más armónica a través de la llamada “doctrina conjunta,” entendida como “el éxito en la unidad de esfuerzos” (Padilla de León, 2007: 4 s).

personal que se ocupa en un mero trampolín hacia la consolidación de la propia posición dentro de la institución hacia el futuro.

El elevado nivel de rotación de estas posiciones de liderazgo complica además las cosas para los operadores de Inteligencia en otro sentido: dificulta enormemente la regularización de los procesos, la continuidad de las estrategias y la institucionalización de los “modos de evaluar, modos de proceder,” que tienen por esta causa un notorio sesgo personal.

En el largo plazo, la consecuencia de esta tendencia se refleja en las dificultades que tienen las agencias de Inteligencia para madurar, para generar una “cultura corporativa” propia que, de existir y alcanzar los deseables niveles de coherencia y apropiación, debería reducir considerablemente las fricciones operativas, los costos de transacción, el tiempo empleado en asimilar y desasimilar prácticas y procesos al interior de la organización que, a fin de cuentas, es cada agencia de inteligencia.

Es, por lo tanto, la combinación de factores de diversa índole (en este caso, institucionales e idiosincrásicos) la que condiciona la forma en que los operadores de Inteligencia desempeñan su actividad, los que, reforzándose mutuamente van configurando las peculiaridades de la cultura de Inteligencia.

En aras de una intervención eficaz en ella, los tomadores de decisiones deberían evaluar cuidadosamente el peso de cada uno de esos factores, el grado en que su impacto puede ser aprovechado, minimizado o reconducido, y los costos asociados a su intervención, que es, precisamente, lo que habría que hacer a propósito de la rotación del liderazgo en las diversas agencias.

CINCO: UNA INTELIGENCIA “MILITARIZADA”

Ha sido tradicional en Colombia manejar una concepción estrecha, estado-céntrica y de clara extracción realista acerca de la seguridad.

En concordancia con esa concepción, el referente de la seguridad (lo que debe ser objeto de protección y aseguramiento) es el propio aparato Estatal, y dentro del Estado, el régimen político — la clase política, en el sentido especializado que la expresión tiene en el vocabulario de la ciencia política.

A su vez, la principal preocupación de los operadores de seguridad (básica, pero no exclusivamente, la Fuerza pública), tiene que ver con el mantenimiento de la integridad territorial y la capacidad de imponer, efectivamente, el dominio del Estado sobre el mismo y sobre el conjunto poblacional en él asentado.

Dado que las relaciones entre operadores de seguridad y operadores de inteligencia suelen ser sumamente fluidas, y por cuanto en muchas ocasiones los operadores de seguridad lo son también de inteligencia, ésta concepción ha

permeado la actividad de la comunidad de Inteligencia, que se caracteriza en Colombia por la preponderancia de esquemas, paradigmas y procedimientos esencialmente militares.

En ello ha influido en buena medida la experiencia histórica de militarización de algunas de las amenazas (por ejemplo, el narcotráfico, tal como fue abordado con la perspectiva de la guerra contra las drogas); y aunque puede responder, ciertamente, a una militarización de las amenazas (nadie duda de que el poder de los carteles en su momento pudo llegar a constituir una amenaza seria de carácter militar, o que hoy en día, dados los vínculos entre narcotráfico y organizaciones armadas ilegales sea necesario incluir una perspectiva militar en el abordaje del fenómeno), ha tenido también un impacto en la capacidad de los operadores de Inteligencia para valorar la dimensión más puramente política de su actividad.

Y es que en efecto, los intereses militares o las valoraciones militares no son siempre coincidentes con los intereses y las valoraciones políticas, que son los que deberían estar orientando — sin caer en el extremo fatal y tremendamente equivocado de sustituir con la política lo que por naturaleza es militar — las actividades de Inteligencia.

Parafraseando al premier francés Georges Clemenceau, en la época de la I Guerra mundial, quien afirmó que “la guerra es un asunto demasiado serio para dejarla en manos de los militares,” podría decirse también que la “inteligencia es un asunto demasiado complejo para reducirla sólo a sus dimensiones militares.”

Así como Clemenceau quería reafirmar — en tono clausewitziano — la primacía de la política frente a lo militar, clave en la teoría de la guerra moderna, puede afirmarse la necesidad de que las actividades de Inteligencia respondan a un esquema esencialmente político y no puramente militar.

Es la política, finalmente, la que determina los fines, la que proporciona los parámetros con base en los cuáles el operador de inteligencia selecciona su materia prima, la transforma y la redistribuye.

286 | SEIS: UN ENTORNO INSTITUCIONAL POCO FAVORABLE

Las cinco claves mencionadas hasta ahora, y que constituyen, tal como este documento las entiende, elementos fundamentales de la cultura de Inteligencia en Colombia, parecerían desembocar, forzosamente, en una sexta que, por venir de última en la elaboración que aquí se presenta, no es, en modo alguno, la menos importante.

Estas cinco claves precedentes ponen de relieve, cada una a su manera, la necesidad de contar con un entorno institucional adecuado para que las actividades de la comunidad de Inteligencia puedan ser desarrolladas de manera eficiente en aras de cumplir el objetivo final: el de proporcionar a los tomadores de decisiones de información adecuada, oportuna, suficiente, pertinente y útil, para ejercicio de sus funciones.

Por entorno institucional debe entenderse el diseño estructural, el arreglo entre órganos, la distribución de competencias, los marcos legales y la configuración institucional que provee la base regulatoria con base en la cual los integrantes de la comunidad de Inteligencia despliegan su actividad.

Su importancia, como se deduce de lo expuesto hasta ahora, es de la mayor entidad, y quizá son sus deficiencias las que mayor impacto negativo tienen sobre la cultura de Inteligencia en Colombia, cuyo análisis ha querido iniciarse en el presente documento.

En efecto, **la ausencia de un entorno institucional adecuado:**

- Banaliza el aprendizaje acumulado, dificulta su transmisión, su circulación, su evaluación y su actualización.
- Agudiza los efectos negativos de la (quizá) necesaria fragmentación de la comunidad de Inteligencia, como consecuencia de la falta de coordinación, el solapamiento de funciones y la dilatación de los procesos de recolección, tratamiento y redistribución de la información.
- Libra a los operadores de Inteligencia a una competencia salvaje de la que lo único que resulta es el deterioro de sus propias capacidades, tanto para actuar unilateralmente, como para hacer sinergia y constituir, no sólo retóricamente, una verdadera comunidad de Inteligencia.
- Agudiza el impacto de los factores idiosincrásicos y, en consecuencia, de los elementos personalistas de las prácticas organizacionales así como de las percepciones personales y los determinantes coyunturales en una actividad en la que, por naturaleza, debe primar lo estratégico.

- Explica la desconexión entre el nivel de toma de decisiones políticas y los operadores de seguridad e inteligencia, con lo cual la actividad de ambos puede entrar en conflicto con las directrices estratégicas.⁵⁴⁸

Conclusión: Transformando la Cultura

El presente documento ha sugerido algunas intuiciones o hipótesis para caracterizar la cultura de inteligencia en Colombia, entendida ésta como el conjunto de prácticas, hábitos, paradigmas y supuestos que informan la actividad de los operadores de inteligencia.

A la vez que resalta algunos condicionantes que han entrañado, y siguen entrañando, un importante fuente de posibilidades y fortalezas para la comunidad de Inteligencia colombiana, se ha ocupado de otras claves que podrían dar cuenta de su fragilidad, de sus deficiencias, pero sobre todo, de los desafíos que ésta enfrenta.

De entre estos últimos quisiera insistir en la necesidad de revisar, actualizar y optimizar los marcos institucionales, especialmente los marcos regulatorios legales y de administración existentes, y a los cuales se les puede atribuir una importante (y perversa) influencia en las cinco claves restantes: la fragmentación, la competitividad, la rotación del liderazgo, la militarización, y la insuficiente capacidad para aprovechar el aprendizaje acumulado.

Siendo como es necesario transformar la cultura de la Inteligencia, en desarrollo de un proceso crítico y constructivo permanente, parece forzoso concluir que dicha transformación empieza en el nivel institucional.

Esta sigue siendo una tarea pendiente, pues en esto, como en tantas otras cosas tal vez, el que aquí se presenta no es un diagnóstico novedoso. Lo novedoso es quizá, la insistencia con que hoy, dados los logros alcanzados con la aplicación de la Política de seguridad democrática, ese diagnóstico debe reiterarse.

⁵⁴⁸ Díficil situación que entra a ser intervenida durante el segundo período presidencial de Álvaro Uribe a través del denominado "Plan de Consolidación." Véase, en consecuencia, el discurso pronunciado por el ministro de Defensa Juan M. Santos, el 10 de agosto del 2007, en Cartagena de Indias, durante la XLI Convención Bancaria ; y "El segundo tiempo de la guerra de Uribe," en el diario *El Tiempo*, domingo, 29 octubre del 2006, p. 6, Bogotá.

Bibliografía

- Aron, Raymond. *Pensar la guerra, Clausewitz*. Vol. 2. Madrid: Ministerio de Defensa de España. Madrid, 1976.
- Carter, Ashton y William J. Perry. *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*. Washington, DC, Brookings Institution Press, 2000.
- Cornish, Paul y Geoffrey Edwards. "Beyond the EU/NATO Dichotomy: The Beginnings of a European Strategic Culture," *International Affairs* Vol. 77, No. 3 (July 2001), p. 587-603.
- Dershowitz, Alan M. *Preemption. A Knife That Cuts Both Ways*. New York, W. W. Norton & Co., 2006.
- Farrell, Theo. "Strategic Culture and American Empire," *SAIS Review* Vol. 25, No. 2 (Summer 2005), p. 3-18.
- George, Roger Z. y Robert D. Kline. *Intelligence and the National Security Strategist: Enduring Issues and Challenges*. Sherman Kent Center + National War College + National Defense University Press, Washington, DC, 2004.
- Johnston, Alastair Iain. "Thinking about Strategic Culture," *International Security* Vol. 19, No. 4 (Spring 1995), p. 32-64.
- Owens, Christopher S. *Unlikely Partners: Preemption and the American Way of War*, Washington, DC, National Defense University Press, 2003.
- Padilla de Leon, Freddy. "Doctrina conjunta : El éxito en la unidad de esfuerzos," *Fuerzas Armadas* (Colombia) 201, LXII (marzo, 2007).
- Presidencia de la República, Colombia. Ministerio de Defensa. *Política de defensa y seguridad democrática*. Bogotá, 2003.
- Shalikashvili, John M. "Goldwater-Nichols Ten Years from Now," en Dennis J. Quinn (ed.) *The Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act*. Washington, DC, National Defense University Press, 1999.
- Steinbrunner, John D. "National Security and the Concept of Strategic Stability," *Journal of Conflict Resolution* Vol. 22, No. 3 (September 1978), p. 411-428.
- Villamizar, Andrés. *La reforma de la Inteligencia en Colombia: Un imperativo democrático*. Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, 2004.

Datos Biográficos del Autor

Vicente Torrijos R. Profesor: Titular de ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad del Rosario, de Bogotá, es politólogo y periodista con especialidad en opinión pública; hizo su postgrado en Altos Estudios Internacionales y el doctorado en Relaciones Internacionales. Ha sido miembro suplente de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991; miembro de la junta directiva de la Sociedad Económica de Amigos del País; observador internacional de la OEA para las elecciones presidenciales de Nicaragua; fundador y director del Departamento y la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana; consejero de paz para el Departamento del Caquetá; presidente del Consejo Latinoamericano de Investigaciones para la Paz — con sede en Guatemala —; profesor de política exterior colombiana en la Academia Diplomática de San Carlos; director del Observatorio Rosarista de Política Exterior Colombiana, y fundador y director de la Escuela Colombiana de Alto Gobierno con su especialización en Alta Dirección del Estado.

Actualmente es miembro del Consejo Nacional de Acreditación Académica de Colombia; colaborador del diario El Tiempo; miembro del consejo asesor de la Revista Internacional de Conflictología, de Barcelona; columnista del diario El Nuevo Siglo, de Bogotá, y del diario La Opinión, de Los Ángeles, California; consultor del Instituto Internacional de Gobernabilidad — con sede en Barcelona —; miembro del Comité Científico y del Consejo Editorial del Instituto Gallego de Estudios de Seguridad Internacional y Paz; profesor de lógica estratégica y asesor de la Escuela Superior de Guerra para la Política de Seguridad y Defensa —; profesor de paz y conflictos en la Universitat Oberta de Catalunya — España —; editorialista político e internacional de la cadena de Radio Caracol (Grupo Prisa), y asesor para asuntos estratégicos del Comando General de las Fuerzas Militares. Contacto: *tutoriascontorrijos@yahoo.com*.

LA INTELIGENCIA MILITAR Y NACIONAL

Su Importancia en la Vida del Estado Boliviano

Contralmirante Raúl L. Mejía Ibáñez

Resumen

Aunque en Bolivia existen subsistemas de inteligencia plenamente conformados y otros en proceso de conformación, éstos trabajan de manera aislada ya que el país carece de un sistema de inteligencia nacional integrado, lo que constituye una grave falencia para la seguridad y la defensa de los intereses nacionales. En este trabajo, se fundamenta la imperiosa necesidad de su creación y se analizan los factores que retrasa la decisión de institucionalizar un sistema de inteligencia nacional en base a las enseñanzas y experiencias históricas y los aportes de la inteligencia militar. Finalmente, se presenta visión de un Sistema de Inteligencia ideal para el país.

Introducción

A lo largo de la historia, el hombre siempre ha investigado los variados aspectos de su entorno relacionados con las múltiples necesidades del diario vivir, buscando respuestas. Con mayor razón debe hacerlo en esta época de profundos cambios, tomando conciencia de las enseñanzas de la historia para analizar, dentro de la realidad, los factores existenciales que podrían ser motivo de preocupación. Dentro del ámbito estatal, y para el futuro del hombre boliviano, debe ser objeto de estudio todo lo relacionado con la Inteligencia Estratégica, en especial la Seguridad y Defensa Nacional.

Los acelerados cambios y tendencias en la situación mundial y dentro del propio estado, están exigiendo que Bolivia cambie la visión estática y contemplativa que ha tenido a lo largo de su vida republicana. En lo interno, se vive hoy un proceso de transformación del Estado, con una Asamblea constituyente en marcha, dentro de un escenario con una dinámica social de inusitada velocidad donde aparecen nuevos actores y desaparecen otros.

Ante estos cambios, cabe preguntarse ¿cuál ha sido antes y cuál es en la actualidad el grado de conocimiento de la Realidad Nacional en nuestro medio, como asimismo tratar de dilucidar cómo ha afectado a la toma de decisiones a lo

largo de la vida republicana y si éstas han sido las más acertadas para alcanzar los objetivos nacionales?

Para encontrar respuestas a estos interrogantes, es necesario en primer lugar destacar la inexistencia de un Sistema de Inteligencia Nacional, aunque existen otros sistemas conformados plenamente y otros en proceso de conformación, pero que trabajan de manera aislada, cada uno visualizando su función específica.⁵⁴⁹

La falta un órgano de dirección que integre los esfuerzos de todos los subsistemas existentes es una falencia grave y sólo con su conformación se podrá orientar el esfuerzo de búsqueda y determinar los elementos esenciales de información que precisa el ente decisor.

En lo referente a los conflictos internos del pasado próximo, durante este período democrático la Inteligencia militar en su momento elaboró escenarios que posteriormente se confirmaron pero que en su debido momento el Poder Político ignoró por desconocimiento de su valor.⁵⁵⁰

Durante el gobierno del Presidente Lic Gonzalo Sanchez de Lozada, se tomó la decisión de privatizar los Hidrocarburos y la Minería, en base a una incorrecta apreciación prospectiva de la importancia de estos recursos naturales, por la falta de un órgano del Estado que realizara ese trabajo. En ese momento, distintos actores sociales se movilizaron para manifestar su rechazo de las medidas asumidas y sus consecuencias considerándolas una amenaza para los Intereses y Objetivos Nacionales.

Estos movimientos fueron liderados por el actual Presidente Constitucional de la República Juan Evo Morales, quien, al convocarse a elecciones, capitalizó este descontento y resultó electo por amplia mayoría derrotando a los opositores de los partidos políticos tradicionales. El actual Presidente Evo Morales, representó así la defensa de los recursos energéticos y durante el ejercicio de su mandato presidencial ha revertido su privatización, re-nacionalizándolos.⁵⁵¹

La falta de un Sistema de Inteligencia también ha afectado a las decisiones del gobierno del Lic. Gonzalo Sanchez de Lozada, ya que por depender solamente de la Inteligencia del Ministerio de gobierno, realizó una incorrecta apreciación

549 Samuel Aguilar, "Sistema de Inteligencia Nacional," Instrumento de investigación, Cuestionario de investigación. La Paz, 2007. Para completar este concepto, ver gráfico n° 2 más adelante: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Inteligencia campo externo, no conformado; Ministerio de Gobierno, Inteligencia interna; Inteligencia Militar, con un sistema estructurado; Policía Nacional, que produce Inteligencia para combatir el crimen organizado y la FELCN (Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico), que requiere información relativa a su campo y tiene apoyo de la embajada Norte Americana (nota de los compiladores).

550 Ibidem.

551 Jorge Zabala, Conversación sobre el Sistema de Inteligencia Nacional, en entrevista.

de la situación estratégica, posibilitando que se precipitaran los hechos que acarrearón la renuncia del Presidente y la Sucesión Consistucional.⁵⁵²

La importancia y necesidad de contar con un Sistema Nacional de Inteligencia ya se puso de manifiesto durante una de las guerras históricas más importante libradas en el Continente:

*Durante la guerra del Chaco esa fue una gran falencia hasta que hombres de la talla del Cnl Fernando Garrón, Gastón Velasco, Rosita Aponte formaron el llamado servicio secreto donde se llevaron a cabo operaciones de inteligencia que cambiaron el curso de la guerra a partir de la defensa de Villamontes.*⁵⁵³

En la Revista Militar del Ejército⁵⁵⁴ de Bolivia se menciona también que durante la Guerra del Chaco el Gral. Paraguayo Felix Estigarribaria se jactaba del éxito de sus planes de guerra porque disponía de una superioridad numérica y porque el servicio de inteligencia le proporcionaba datos exactos del Ejército Boliviano. Como se puede evidenciar en una cita de su diario.

*Durante las conversaciones de la Comisión de la Liga de las Naciones he hecho resaltar claramente nuestra decisión inquebrantable de continuar la guerra con la seguridad de aplastar al enemigo y que nuestro pueblo en armas no aceptaría discusión sobre el Litoral del Río Paraguay. El General Freydenberg, delegado Francés, un poco sorprendido por el aplomo con que hablaba del aplastamiento del enemigo me dijo que la guerra tenía sus mudanzas y que no se podía predecir con exactitud todas las contingencias. Pero mi fe en el inminente descalabro del enemigo era tan profunda que le respondí: No lo dude usted General, la destrucción del Ejército Boliviano es una operación matemática.*⁵⁵⁵

Lo expuesto es sólo una muestra de un significativo universo de casos similares en que la inexistencia de un Órgano de Inteligencia Nacional ha afectado negativamente la toma de decisiones de gobierno, afectando gravemente los Intereses y Objetivos Nacionales del Estado.

552 Ibidem.

553 Ibidem.

554 Luis Bustillos, "El servicio de Inteligencia en el Chaco," *Revista Militar: Voz profesional del Ejército de Bolivia*, La Paz, julio-agosto-septiembre de 1996, p. 54.

555 Ibidem.

Marco Teórico

Es posible distinguir una *realidad natural*, donde el hombre no ha puesto su acción para modificarla conscientemente y otra *realidad social*. Dentro de esta categoría está la existencia real de lo que el hombre ha creado, a partir del conocimiento y las relaciones que ha desarrollado con sus semejantes y con otros grupos sociales.

En esta categoría se ubica el Estado y las ciencias políticas y afines, entre ellas, la Inteligencia Estratégica y la concepción, creación y administración de organismos institucionales idóneos, entre los cuales y entre otros, podemos localizar los sistemas de inteligencia. Con respecto a éstos últimos, la era de la información y de la comunicación, les presenta el desafío de enfrentar nuevas amenazas de magnitud aún no previsible.

El Estado, con sus tres elementos, Territorio, Población y Gobierno, es objeto de estudio de la Inteligencia Estratégica tanto a nivel Nacional como Internacional. Sin embargo está poco difundido el estudio de la realidad social, componente trascendental para comprender la realidad nacional en su totalidad.

La Teoría del Estado considera los Fines del Estado: el Fin Supremo y los Esenciales; como también sus Medios: El Desarrollo y la Defensa.



El Estado tiene como esencia el poder, a través de ese poder que lo ubica por encima de cualquier otra organización social, el Estado manda, ordena, da normas y organiza la sociedad y su Fin Supremo es el Bien Común. A su vez, el Bien Común tiene dos fines esenciales: 1) el bienestar general — entendido como la situación en que las necesidades materiales y espirituales de las personas

se satisfacen — que se alcanza a través del Desarrollo Nacional y 2) la Seguridad Integral, interna y externa; entendida como la situación en la que el Estado tiene garantizada su existencia y la integridad de su patrimonio, que alcanza por medio de la Defensa Nacional.

A partir del enfoque teórico se considera al Estado como un Macro Sistema y a sus elementos componentes o Subsistemas, entre ellos, el Sistema de Defensa Nacional a través del cual se alcanza el fin esencial que es la Seguridad Integral y el Sistema de Desarrollo, por medio del cual se alcanza el Bienestar General. Bajo este encuadre, el Sistema de Inteligencia Nacional, surge como un instrumento fundamental para poder alcanzar los fines esenciales u objetivos del sistema de Defensa Nacional y del Sistema de Desarrollo y permita al Estado preservar sus Intereses y Objetivos Nacionales.

La Estrategia considera al Estado dentro del escenario internacional, como un actor con intereses nacionales que bajo ciertas reglas de juego participa en la realidad mundial, sujeto a otros múltiples intereses tanto en el ámbito regional como global. Y estas cuestiones constituyen el objeto de investigación de los sistemas de inteligencia estratégica del Estado Nacional, que por consiguiente, requerirían conocimientos teóricos multidisciplinarios.

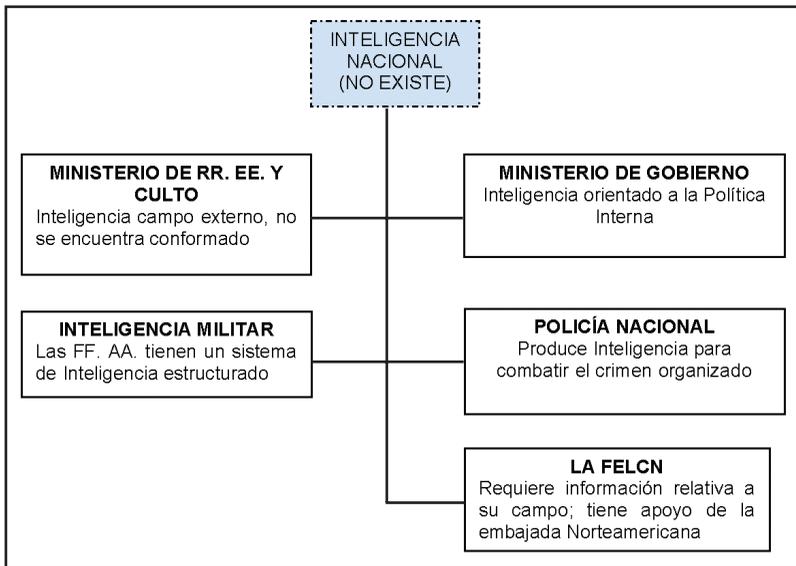
Los estados desarrollados cuentan con sistemas de inteligencia en el orden nacional que les permiten la obtención de conocimiento utilizable para el logro de sus intereses y Objetivos Nacionales, de manera unificada e integral, dentro o fuera de su territorio.

¿Qué es un Sistema de Inteligencia Nacional?

El Sistema de Inteligencia Nacional, es el órgano que realiza actividades para identificar, anticipar, y combatir las amenazas que enfrenta el Estado Nacional para lograr su seguridad integral y el bienestar general. En Bolivia, un sistema semejante es en la actualidad inexistente. Sin embargo, ya se ha creado la Comunidad de Inteligencia, que está a cargo del Departamento II del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación del cual forman parte las tres Fuerzas, la Policía Nacional y otras entidades Nacionales y Regionales.

Es necesario recalcar que en el país — salvo el Sistema de Inteligencia conformado en la guerra del Chaco — nunca existió un Sistema de Inteligencia Nacional, aunque existen otros subsistemas plenamente conformados y otros en proceso de conformación, que trabajan de manera aislada cada uno visualizando su función específica, como son los siguientes:⁵⁵⁶ | 295

⁵⁵⁶ Aguilar, *ob. cit.*, “Sistema de Inteligencia Nacional.”



Fuente: Autor

En este trabajo se define y emplea el término “inteligencia” de manera inclusiva y según la comunidad internacional, como la actividad que satisface un rol en la sociedad y que permite concentrar la atención en “*identificar, anticipar, y combatir las amenazas que enfrentan la supervivencia en todos estos niveles...*”⁵⁵⁷ del Estado o de cualquier otro Sistema.

¿Cuál es la Contribución del Sistema de Inteligencia Militar al Sistema de Inteligencia Nacional?

Ante la inexistencia de un sistema de Inteligencia Nacional, y según las características históricas de formación institucional del país, el Sistema de Inteligencia Militar ha tenido una significativa contribución, proporcionando evaluaciones estratégicas que han facilitado la toma de decisiones dentro del nivel estratégico nacional.

296 | Al respecto, se puede citar la significativa contribución de este sistema en el período de gobierno del General Hugo Banzer Suárez (1997-2001), durante la convulsión social generada por el conflicto denominado la “Guerra del Agua,” cuando una correcta apreciación de Inteligencia Militar permitió al Coman-

⁵⁵⁷ Russell G. Swenson, “La Inteligencia y Su Organización Reconsideradas para el Nuevo Mundo,” en *SIN: Arcana Imperii—Inteligencia en Democracia*, Andrés Gómez de la Torre Rotta, comp. Lima: Foro Libertad & Seguridad, 2007, p. 38.

dante en Jefe de las Fuerzas Armada Almirante Jorge Zabala O., sugerir cursos de acción que fueron adoptados y resolvieron la problemática planteada.⁵⁵⁸

Otro ejemplo de este tipo de contribución se presenta durante la sucesión de la Presidencia del Lic. Gonzalo Sánchez de Lozada, quien deja su mandato al Vicepresidente Lic. Carlos Meza Gisbert, después de evaluaciones realizadas por el Sistema de Inteligencia Militar, que a través del Alto Mando asesoraron sobre la situación en forma continuada. A la Inteligencia Militar no sólo se le exige, pues, que contribuya a la defensa, sino también a mitigar situaciones de crisis, para lo cual debe desplegar esfuerzos en plantear soluciones alternativas basadas en la eficiencia de sus análisis, como en el caso citado, donde colaboró exitosamente para preservar la unidad e integridad nacional.⁵⁵⁹

¿Cuál es la Reseña Histórica de la Escuela Militar de Inteligencia?⁵⁶⁰ Es el único subsistema institucionalizado, lo que le permite formar y especializar recursos humanos en Inteligencia a través de la Escuela Militar del Ejército, donde se realizan cursos con participación de militares de otras Fuerzas, Policías y Civiles, además de cursantes de países amigos.

Contexto de Creación de la Escuela Militar de Inteligencia del Ejército

El Gobierno del General Hugo Banzer Suárez, al cumplir en 1977 seis años al mando de la Nación, logró el reconocimiento de la comunidad Internacional; la misma que ejercía presión para que Bolivia se encamine hacia la democratización. En esas circunstancias el Gral. Banzer es invitado por el Presidente de los EE.UU. Jimmy Carter a presenciar la firma del tratado con Panamá mediante el cual se reconoce la soberanía Panameña sobre el Canal a partir del año 1999, oportunidad en la que el Gobernante Boliviano y el Norteamericano sostienen importantes reuniones. De esta coyuntura surge el decreto No. 15.160 del 1ro. Diciembre de 1977, mediante el cual se convoca a Elecciones Generales.

El Comando General del Ejército, como necesidad y exigencia Militar crea por Orden del Día del Ejército No. 06/77 del 191730-ENE-77 la Escuela Militar De Inteligencia Del Ejército, denominada “Gral. Ejto. Joaquín Zenteno Anaya” como justo homenaje a la memoria del ilustre General, victimado por el Comunismo Internacional; habiéndose instituido el 10 de noviembre de cada año como fecha aniversario en homenaje a su nacimiento.

⁵⁵⁸ Zabala, ob. cit,

⁵⁵⁹ Ibidem.

⁵⁶⁰ Samuel Aguilar, “Historia de la EMIE,” Cuestionario de investigación. La Paz, septiembre del 2007.

Instalaciones

Desde su creación tiene como sede la Ciudad de La Paz. Desde 1977 hasta 1981 funcionó en las dependencias del Gran Cuartel General De Miraflores, ocupando parte de lo que actualmente es el Dpto. I EMC. Durante el año 1982, el Instituto se trasladó a las instalaciones de la Ex-Misión Militar Americana ubicada en el edificio del Comando de Ingeniería del Ejército donde funcionó hasta el año 1991.

A partir de junio de 1992 el Instituto nuevamente se traslada y ocupa las dependencias del Cuartel de San Jorge; histórica construcción que en tiempos pasados cobijo al Colegio Militar del Ejército; el 3er. Batallón del Regimiento Escolta Presidencial y el 3er. Batallón Escuela de Policía Militar No.1.

Es a partir de esa gestión y hasta nuestros días, que la Escuela Militar de Inteligencia del Ejército desarrolla sus actividades, apoyando a las tres Fuerzas componentes de nuestras Fuerzas Armadas en la especialización de sus Cuadros dentro el campo de conducción de la Inteligencia.

Jerarquía del Instituto

La Escuela Militar del Ejército, de acuerdo a las Leyes y Reglamentos Militares en Vigencia, está considerada en el Nivel II de los Institutos Militares, constituyéndose en Instituto de Perfeccionamiento para Oficiales Subalternos, Suboficiales y Sargentos de las FF.AA., con proyecciones para constituirse en Instituto de Especialización para Oficiales Superiores con la Implementación de Cursos de Post-grado. El nivel académico que corresponde al Instituto, se halla prescrito en los reglamentos vigentes.⁵⁶¹

La Normativa consigna el funcionamiento de un “Curso para Jefes de Inteligencia” para oficiales; y un “Curso Técnico” para Suboficiales; siendo el nivel de capacitación del personal egresado suficiente para desempeñarse como Órganos de Dirección de una Pequeña Unidad u Oficial de Inteligencia para Oficiales y Auxiliar de Inteligencia para Suboficiales.

298 | Hoy el nivel del Instituto ha sido superado con la creación de un Curso de Analistas de Inteligencia Militar, que comprende a los niveles Táctico Inferior, Superior y Estratégico Operativo. Para acceder al actual Curso de Analistas de Inteligencia es requisito fundamental haber aprobado con el atributo de *Muy Bueno*, el Curso Avanzado de la Escuela de Aplicación de Armas. A partir del año 1995 se consigna el funcionamiento de 3 cursos de especialización en forma anual.

⁵⁶¹ Comando General Del Ejército, *Administración Académica de los Institutos Militares del Ejército*, RA-01-10, La Paz, 1994.

Actividades presentes y actuales del Instituto

Actualmente en el Instituto se desarrollan actividades académicas referidas a la especialidad, con un Pensum Académico acorde a las necesidades y al adelanto tecnológico. En cada materia se desarrollan ejercicios y prácticas con situaciones en las cuales se aplican situaciones con el mayor realismo posible.

Se realizan además trabajos prácticos, de investigación, juegos de guerra, seminarios nacionales e internacionales, cursos y cursillos de especialización y post-grado dirigidos a empresas particulares, personal civil y de las fuerzas armadas sobre aspectos referidos a Inteligencia y Seguridad; Inteligencia Militar y su empleo táctico en el campo de batalla moderno; y por último, en cuanto a la actividad de Educación Física y Deportes se han implementado las disciplinas de Fútbol, Voleibol, Básquet, Tiro y Defensa Personal.

Desarrollo de Cursos

Desde su creación y hasta la fecha, el Instituto, impartió los Cursos de Inteligencia para Oficiales Subalternos y para Suboficiales y Sargentos, con una duración de 10 a 11 meses (anualizados) y a cuya conclusión se lograron los objetivos iniciales de especializar al personal arriba mencionado dentro el campo de la Inteligencia.

Diplomado de Inteligencia Estratégica

El año 2004 se dictó el Curso de Análisis de Inteligencia Estratégica para el curso de Analistas de la Escuela Militar de Inteligencia. Los resultados favorables obtenidos con este curso, dieron lugar en el año 2005 a la instauración del Diplomado de Inteligencia Estratégica para la Toma de Decisiones en el Marco de la Seguridad, la Defensa y el Desarrollo Nacional. Hasta la fecha este diplomado se viene desarrollando en nuestro instituto con regularidad, contando con la participación de personal civil, policial y militar.

Catedráticos y conferencistas

La Escuela Militar de Inteligencia desde su creación contó con un selecto plantel de docentes. Los pioneros en la educación fueron oficiales de la República de Argentina con la especialidad de Inteligencia. Posteriormente también intervinieron en la educación dentro el instituto oficiales catedráticos de la República de Perú. Dentro del Instituto también imparten clases catedráticos civiles los cuales dictan cátedras con relevancia en el área.

¿Cuáles Son los Antecedentes de Contribuciones de las Culturas Originarias al Sistema de Inteligencia Nacional?

A la llegada de los conquistadores la cultura quechua dejó de ser dominante y pasó a ser dominada por la cultura española. A medida que el Estado Colonial se afirmaba, el poder central del Cuzco desde donde se articulaban los múltiples fragmentos de la cultura quechua y de otras culturas en la Amazonía y la Costa, se fue diluyendo. Junto con el poder originario quechua se perdieron conocimientos, que quedaron ocultos.

La monarquía española aplicó nuevos mecanismos que resultaron más lentos que los originarios en los procesos de articulación central y regional. Que el viejo estado y sociedad Incaica se mantuvieran divididas, alejadas y enfrentadas constituyó de interés estratégico para España, para evitar una posible reunificación capaz de cuestionar el naciente poder colonial.

Sin embargo, en Bolivia existen conocimientos y testimonios fehacientes de los legados de las culturas prehispánicas, de inmensa riqueza cultural y como un amplísimo campo de estudio que se supone muy amplio de aspectos aún no develados sobre la organización social y política de esos pueblos. El imperio de los Incas había heredado una ya larga tradición cultural de sus predecesores, los Tiwanacotas, sobre quienes los investigadores relatan los siguientes antecedentes:

Sobre ellos pesaba una larga tradición de siglos de orden urbano, de modo que adaptaron a las necesidades propias del nuevo imperio toda la experiencia acumulada. Sus conquistas se iniciaban con el trato diplomático entre estados o grupos de poder y concluían con el sometimiento violento si éstas no daban resultado. Con esta modalidad, a partir del siglo XIV o quizás comienzos del XV (sic), conquistaron los Andes desde Pasto en Colombia hasta el Maule en Chile (al sur de Santiago); estuvieron pues, bajo su dominio el Ecuador, Perú, Bolivia, el noroeste argentino y el norte y centro de Chile.⁵⁶²

300 | Los Incas aprovechaban la “información captada” en los espacios dedicados a las actividades religiosas prehispánica, la cuales eran intensas y ricas. Junto a los templos, que captaban multitudes, tenían lugar además actividades de inter-

⁵⁶² Luis Guillermo Lumbreras y otros, “El Perú prehispánico,” en *Nueva visión del Perú: Democracia y Socialismo* (Lima: Instituto de Política Popular, 1988), p. 19-44.

cambio económico y se abrían asimismo oportunidades y espacios para el intercambio de información orales — todavía empleada⁵⁶³ — y otros.⁵⁶⁴

Un instrumento original utilizado para transmitir información⁵⁶⁵ han sido los “Kiphu o Quipus.” Constituían un sistema mnemotécnico de cuerdas de lana o algodón y nudos de uno o varios colores que tenían diversos grados de complejidad, desde los más simples, de pocas cuerdas, hasta los más sofisticados, con más de mil. Los quipus se utilizaban como un sistema de contabilidad y para transmitir todo tipo de información económica y militar y su uso estaba extendido en los funcionarios del Imperio Incaico. También se usaban para *transmitir* relatos literarios, jurídicos e históricos.⁵⁶⁶

Los quipus sólo podían ser leídos por sus respectivas sedes y por los propios “quipucamayos”⁵⁶⁷ que los habían confeccionado y que *sabían leer* los nudos. Cada Autoridad de cada Región o etnia tenía un experto para la interpretación de los quipus, actividad que sólo servía particularmente para esa etnia. Cada región poseía su propio sistema criptográfico, teniendo los mismos otro significado para otros grupos, sin descartarse que hubiese expertos en descifrar los quipus de varias regiones. Las actividades de este grupo de *expertos*, que conocían como interpretar la información de los diferentes quipus existentes, se pueden parangonar con actividades que en la actualidad realiza la “inteligencia.”

Durante las conquistas quechuas de los pueblos aymarás, los primeros emplearon además espías que se infiltraban en los pueblos para establecer las vulnerabilidades. Los espías eran seleccionados entre los miembros de la familia del linaje del Inca.⁵⁶⁸

*Esta inspección preliminar del campo de enemigo fue aparentemente considerada muy importante, pues los espías eran seleccionados solamente entre los capitanes.*⁵⁶⁹

⁵⁶³ Dr. Waldo Villamor: Profesor científico; Catedrático de la Escuela Militar de Inteligencia, de la Escuela de Guerra Naval y de la Escuela de Aplicación Naval y Subdirector del Instituto Nacional de Arqueología de Bolivia, “Contribuciones de las culturas originarias,” en entrevista.

⁵⁶⁴ Existen otras obras que tratan con mayor profundidad este fenómeno. Ver Luis Guillermo Lumbreras y otros, “El Perú prehispánico.”

⁵⁶⁵ Que puede visualizarse como un primigenio sistema de transmisión de información *encriptada*, con carácter *secreto*. Nota de los compiladores.

⁵⁶⁶ Ramiro Matos Mendieta, *Sociedad Andina, pasado y presente* (Lima: FOMCIENCIAS, 1988), Prólogo, p. 11-27.

⁵⁶⁷ Waldemar Espinoza S., *Los Incas: Economía, Sociedad y Estado en la era del Tahuantinsuyo* (Lima: Amaru, 1990), p. 422-423.

⁵⁶⁸ Joseph Bram, *Análisis del Militarismo Incaico*. Traducción Diana Tauro Herrera (Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1977), p. 78.

⁵⁶⁹ Garcilazo de la Vega, *The First Part of the Royal Commentaries of the Incas*, en Vol. II, p. 274 de Joseph Bram, *Análisis del Militarismo Incaico*, 78-79.

Este antecedente en las culturas originarias debería considerarse como un aspecto ancestro-cultural favorable, así como el lingüístico, para ser tomado en cuenta cuando se implemente un Sistema de Inteligencia en el ámbito Nacional.

¿Cuales Serán las Contribuciones Culturales del Sector Urbano/ Globalizado al Sistema de Inteligencia Nacional?

La vida de nuestro país al igual o más que la de otros de nuestro continente está sufriendo cambios en este período de vida democrática. En esta gestión en que se cumplen 25 años de período democrático continuo ha resultado elegido mayoritariamente un presidente de origen indígena. Paradojalmente, los integrantes del sistema urbano / globalizado son los más dogmáticos, dentro del sistema democrático, en su desconfianza hacia la Inteligencia Nacional. En parte porque no la entienden, confundiéndola con la Inteligencia Militar de un pasado del que aún persisten huellas negativas.

Existe en estos sectores una tendencia generalizada de incorporar la actividad de inteligencia al medio empresarial y educativo, por una parte, y por otra la tendencia de integrar actividades bajo el criterio de la “seguridad corporativa,” donde se incluyen amenazas contra los Estados en forma global, como el terrorismo, narcotráfico o riesgos para la democracia como las guerras de tercera y cuarta generación, en lugar de brindar a los funcionarios políticos productos que les permitan identificar factores claves de decisión.

¿Cuales Son las Corrientes de Influencia en el Área de la Inteligencia Que Producen la Demora en Formar un Sistema Nacional de Inteligencia?

La influencia más profunda es la impuesta como consecuencia de la guerra fría, con su Doctrina de Seguridad. Las organizaciones de inteligencia existentes están diseñadas para contrarrestar la amenaza comunista, que ahora estigmatiza a esta actividad, ya que por parte del ámbito civil, se la sigue relacionando con acciones ilegales, desconociéndose sus fines. A partir de esto, deberían reformularse las visiones de la inteligencia y obviamente retomar el verdadero rumbo, bajo un concepto de prevención en beneficio de los altos intereses del Estado Nacional. Es de vital importancia la aprobación del Marco Legal que respalde las actividades de Inteligencia para favorecer la Seguridad y Defensa Nacional.

Si bien existe la necesidad de contar con inteligencia en el proceso de toma de decisiones, en nuestro país no existe voluntad política para sancionar el anteproyecto de Ley de Seguridad y Defensa que se encuentra en el Congreso Nacional. Por otra parte la inteligencia se encuentra estigmatizada por el empleo

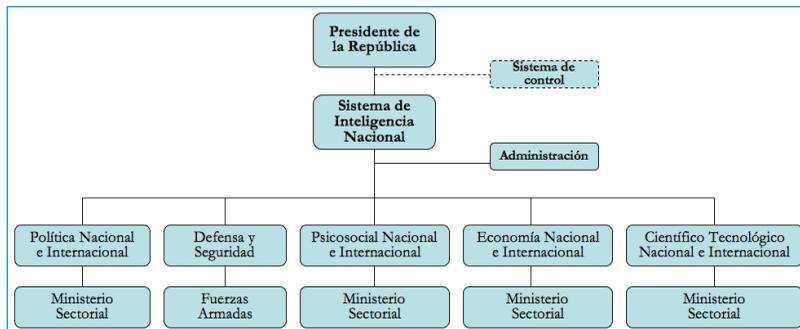
errado en épocas de regímenes totalitarios, es decir está asociada con persecución, tortura y violaciones a los derechos humanos; sin embargo inteligencia significa previsión toda vez que su misión básica es la de proporcionar elementos de juicio necesarios y oportunos para la toma de decisiones.

De igual manera se observa falta de Recursos Humanos capacitados en los organismos del Sistema existente, en especial en los que no pertenecen a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para lo que se requiere que en base a la Escuela Militar de Inteligencia se cree el Sistema Nacional de Formación, Capacitación y Especialización en el Campo de la Inteligencia.

¿Qué Se Puede Proponer para Perfeccionar y Cómo Debería Ser el Sistema de Inteligencia Nacional Ideal? ¿Cómo Debería Ser la Cultura Política de los Servicios Actuales para Revertir el Desconocimiento de la Realidad Nacional?

Como consecuencia de la falta de un Sistema Nacional, los subsistemas producen inteligencia desde su punto de vista o misión específica, en algunos casos se produce sin coordinación alguna. Esta forma de producción de inteligencia resalta el celo institucional o sectorial en desmedro de la conducción de la producción en beneficio de la Inteligencia Estratégica, de beneficio al Estado y pone en evidencia la necesidad de crear un Sistema de Inteligencia Nacional.

Elementos ideales de un Sistema de Inteligencia⁵⁷⁰



Fuente: Autor

Para crear el Sistema Nacional de Inteligencia se deberían considerar los siguientes criterios de organización:

⁵⁷⁰ Aguilar, ob. cit., " Sistema de Inteligencia Nacional."

- Multidisciplinario (Orientación hacia la Defensa y Seguridad Nacional)
- Dependencia (Presidente de la República, COSDNA (Consejo Supremo de Defensa Nacional o Autónomo)
- Ámbito de operación (Interno y Externo)
- Financiamiento (Gastos Reservados)
- Dirección (elegido por ternas en el congreso, pero hay un gran vacío en cuanto a personal profesional en esta materia)
- Sistema de control y fiscalización (para no crear un organismo todopoderoso, los controles deben estar sujetos a una Ley expresa, fiscalización por Hacienda y control por una Comisión expresa en el Parlamento).

Para considerar la relación del Sistema de Inteligencia Nacional, los otros sistemas de inteligencia serían subsistemas, por ejemplo:

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en sus misiones diplomáticas y consulares (Inteligencia del campo externo).
- Ministerio de Gobierno cuenta con su sistema de Inteligencia para el ámbito interno, Migración, la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico.
- De las Fuerzas Armadas ya que tiene un sistema de inteligencia estructurado para la defensa.
- La Policía Nacional produce inteligencia para combatir el crimen organizado.

De este modo, todos los sistemas de inteligencia del Estado, serían coadyuvantes del Sistema de Inteligencia Nacional, desde distintos campos de la conducción nacional. La organización integraría así los esfuerzos de todos los sistemas existentes bajo un solo órgano de dirección.

¿Cuál es la Significación Futura de la Inteligencia Estratégica en Relación con la Seguridad y Defensa Nacional?

304 | Dentro del Estado no existe actividad que quede fuera de la esfera de influencia y de la actividad de inteligencia, más aún cuando ésta visualiza e identifica las potenciales amenazas al conjunto, ya sean internas o externas.

A las amenazas tradicionales se suman en la actualidad las consideradas emergentes, entre las que se incluyen las presiones migratorias originadas por las alteraciones de la estabilidad económica, la migración de bolivianos al exterior y una progresiva migración interna del área rural a la Ciudad, la explotación de recursos naturales, entre ellos el maderero, la agresión ecológica y la actual

dinámica político-social, no solamente como amenaza a la soberanía, sino a la integridad y seguridad territorial, generando un alto grado de incertidumbre.

La creación de un Sistema Nacional de Inteligencia, que produzca Inteligencia Estratégica adecuada y eficiente, surge en consecuencia como una prioridad inapelable. La inteligencia en los niveles más complejos de la organización debe aspirar a mantener altos estándares éticos, siendo engarzada en un código profesional o en la constitución de un país. De esta manera, se espera superar la preocupación omnipresente que en el mundo de la inteligencia, “las circunstancias” pueden justificar cualquier acción hacia la supervivencia de una organización.⁵⁷¹

De lo anterior se puede deducir que en una Sociedad globalizada la Inteligencia además de ser útil al Estado, a los individuos y también a todo tipo de organizaciones; debe cumplir con la ley y su accionar debe estar circunscrito a la Constitución del Estado Nacional.

Conclusión

Según lo expuesto, se infiere que por desconocimiento de la Realidad Nacional la toma de decisiones en distintos niveles se ve afectada y en muchos casos los resultados resultan finalmente desfavorables para la consecución de los intereses y objetivos nacionales. La inteligencia originada por un sistema donde sus componentes no tienen una dependencia orgánica común no es suficiente ni adecuada para la toma de decisiones en el nivel Estratégico Nacional, afectando de este modo la Seguridad Nacional. Por la significación presente y futura de la Inteligencia Estratégica ésta requiere de la creación del Sistema de Inteligencia Nacional, no pudiendo seguir dependiendo el Estado de la Inteligencia Militar u otros subsistemas. Es de vital importancia la aprobación del Marco Legal que respalde las actividades de la Seguridad y Defensa Nacional, como también del Sistema y sus Subsistemas de Inteligencia del Estado Nacional.

Se observa asimismo la falta de Recursos Humanos capacitados en los organismos del Sistema existente, en especial en los que no pertenecen a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para lo que se requiere que en base a la Escuela Militar de Inteligencia se cree un Sistema Nacional de Formación, Capacitación y Especialización en el Campo de la Inteligencia.

| 305

Agradecimientos

Almirante Jorge Zabala Ossio: Comandante General de la Armada Boliviana (1998) y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas (1999-2000).

⁵⁷¹ R. Swenson, ob. cit., p. 41.

Dr. Waldo Villamor: Profesor científico; Catedrático de la Escuela Militar de Inteligencia, de la Escuela de Guerra Naval y de la Escuela de Aplicación Naval y Subdirector del Instituto Nacional de Arqueología de Bolivia.

Cnl. DAEN Samuel Aguilar: Director de la Escuela Militar de Inteligencia.

Cnl DAEN José Núñez Vásquez: Subjefe Depto. II EMG.

Datos Biográficos del Autor

Raúl Luis Mejía Ibáñez Contralmirante, Egresado de la Escuela Naval del Perú, Especialización en la Escuela Superior de Guerra Naval de Venezuela, cursos de Postgrado de Educación Superior en la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España, Diplomado de la Escuela de Altos Estudios Nacionales. Bachiller en Ciencias Navales y Marítimas, Licenciado en Ciencias y Artes Militares Navales, Maestría en Ciencias y Artes Militares Navales — Mención Estrategia. Maestría en Seguridad, Defensa y Desarrollo. Los últimos años prestó servicios en los Cargos de Agregado de Defensa y Naval a la Embajada de Bolivia en la República Federativa del Brasil (2005), Director General de Enseñanza e Institutos Navales (2006) y actualmente Jefe del Departamento V Acción Cívica y Apoyo al Desarrollo del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas (2007). Es catedrático en: Escuela de Guerra Naval, Escuela de Guerra Aérea, Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército, Universidad Privada Abierta Latinoamericana, Escuela Militar de Ingeniería, Universidad Tecnológica Boliviana, Universidad La Salle, Diplomado de Investigación y Postgrado en la Facultad de Medicina en la Universidad Mayor de San Andrés, Maestría de Derecho Económico de la Universidad Andina Simón Bolívar y Asesor de Tesis de la Escuela de Altos Estudios Nacionales. Es autor de los siguientes libros:

Mejía Ibáñez, Raúl. *Metodología de la Investigación: Cómo realizar y presentar trabajos de investigación*. La Paz: Sagitario, 1999; 220 p.

_____. *Metodología de la Investigación: Cómo realizar y presentar trabajos de investigación*. 2.ed Tercera reimpresión. Sagitario: La Paz: 2005; 313 p.

306 | _____ . *Metodología de la Investigación: Cómo concebir, realizar y presentar trabajos de investigación*. 3.ed (En proceso de diagramación para su publicación) La Paz, 2008; 450 p.

_____. *El Espacio Acuático y su importancia para el Estado*. Ensayo. (En proceso de diagramación para su publicación); La Paz, 2008; 30 p.

Contacto: raulmejia24@yahoo.es.

HACIA UNA CULTURA DE LA INTELIGENCIA

Un Desafío para el Perú

Andrés Gómez de la Torre Rotta

“El hombre de inteligencia realiza una labor de arqueólogo, de vestigios y restos que encuentra, construye una historia... a fin de crear un mejor futuro”

Resumen

Los graves problemas acaecidos en el Perú, en torno al mal empleo de los servicios de inteligencia y la hasta cierto punto negligente actitud de algunos de los gobiernos democráticos recientes por reconstruir e institucionalizar al sector inteligencia impiden generar una cultura democrática, confianza y readecuación de los estudios respectivos para enfrentar nuevas topografías y mapas estratégicos nacionales, regionales, hemisféricos y globales. Los servicios y estudios de inteligencia en el Perú nacieron entre los años cincuenta y sesenta, se basaron en enfoques contra-insurgentes de guerra fría y estuvieron muy marcados por la lógica de la amenaza comunista. El flagelo del terrorismo también caló hondamente en la evolución de la inteligencia peruana. Insistimos en que la palabra reconstrucción resulta ser el gran referente para asumir en el país una política pública y de estado de alcance nacional en inteligencia, política que debe estar subordinada al único servicio del interés público nacional y no de intereses personales y coyunturales subalternos. Ese referente será el fundamental para generar una cultura de inteligencia en concordancia a la democracia, el estado de derecho y los nuevos y complejos problemas de seguridad.

Inteligencia y Cultura

La inteligencia peruana, sin duda tiene un karma de historia frustrada. El país prosigue azotado por una perjudicial, pero entendible sensación en la opinión pública; espionaje, clientelismo político, violación de derechos fundamentales, pero especialmente la corrupción; se asocia como propio en los aparatos de inteligencia.

Esa es la pesada herencia y carga con la que tiene que enfrentarse cualquier política de Estado que apunte a reconstruir el sistema de inteligencia peruano. Es por ello, tal como lo hemos expresado reiteradamente, la labor que tiene en sus manos cualquier jefe de inteligencia en el Perú resulta compleja, titánica y

sensible. Consideramos por tanto que una de las tareas prioritarias de la nueva entidad de inteligencia, la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), creada en el 2006 en virtud de la nueva Ley N° 28664; es la *generar confianza* ante el propio Estado y de manera especial ante la sociedad.

Ante esto, cabe preguntarse *¿existe realmente una cultura de inteligencia nacional en nuestra sociedad?*

La cultura, según la definición clásica “es el conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar su juicio crítico” (RAE, 22ª edición). Para la antropología, *la cultura es un conjunto de acciones que permiten a los grupos adaptarse a situaciones siempre cambiantes y son sólidas cuando existe una cierta homogeneidad en la manera de interpretar la realidad y de actuar en ella. Para el psicoanálisis, lo simbólico está representado también en lo cultural, un objeto, un himno, un logo, etc., siempre es representación de algo para todos nosotros. Ante esto cabe otra reflexión: ¿existe un mismo simbolismo que integre y represente “algo valioso” para todos los actores que desarrollen inteligencia en el Perú?*

El Estado Peruano es débil, muestra falencias extremas en la construcción de un concepto real de aparato público. Dentro de éste contexto, la institucionalización de los servicios de inteligencia es embrionaria, nacieron a inicios de los sesenta de manera muy frágil sin un concepto de burocracia y con graves crisis internas. Ya en los noventa, con el manejo del ex-Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) por parte del ex-asesor Vladimiro Montesinos se agravó más la crisis, que veníamos padeciendo.

Las crisis peruanas de inteligencia son recurrentes. *Se sacrificó la necesaria y urgente continuidad* (2001-2006) para lograr una institucionalización creíble y seria, tanto para el sector de inteligencia, así como de establecer un vínculo más “saludable” con toda la sociedad (generación de confianza).

Recuperada la democracia y durante el gobierno de transición del Presidente Valentín Paniagua; el Congreso de la República durante el primer semestre del 2001 mediante Ley N° 27479 crea el Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica (DINIE). La ley intentaba corregir los defectos de la desinstitucionalización y los actos de corrupción de la inteligencia peruana.

Lamentablemente la política de inteligencia llevada a cabo por el Presidente, Alejandro Toledo (2001-2006), fue totalmente errática, poco solvente y especialmente sin objetivos claros y precisos. Dos de las expresiones máximas de aquella penosa situación:

1.- La exagerada cantidad de jefes de inteligencia que desfilaron durante los 5 años de gobierno del partido oficialista Perú Posible (PP):

“Ocho jefes de inteligencia desde que se reinstauró la democracia es señal de que no ha habido una continuidad en el esfuerzo de recuperar el CNI.”

Embajador Allan Wagner Tizón

Ministro de Defensa del Perú

(Declaraciones a Radio Programas del Perú — RPP, 05/05/07)

| |
|---|
| Vicealmirante AP (r) Pedro Alfonso Panizo Zariquey. |
| Dr. Juan Antonio Velit Granda. |
| Periodista Fernando Rospigliosi Capurro. |
| Abogado César Almeida Tasayco. |
| Nuevamente el Vicealmirante AP (r) Pedro Alfonso Panizo Zariquey. |
| General de Brigada (r) EP Daniel Mora Zevallos. |
| Vicealmirante AP Luis Arboccó Liceti. (duró escasas 48 horas en el cargo) |
| Contralmirante AP (r) Julio Abel Raygada García. |

2.- El empleo del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) para realizar operaciones políticas domésticas, como el complot realizado por la Dirección de Contrainteligencia (DICI-CNI) para desprestigiar en medios de prensa al entonces prestigiado Ministro del Interior, Fernando Rospigliosi Capurro durante el año 2003.⁵⁷²

Ante estos graves hechos, muchos aducen que si bien el antiguo Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) fue corrupto, exhibía al menos en temas puntuales cierta competencia y eficiencia. A diferencia el Consejo Nacional de Inteligencia (CNI), — *no exento de corrupción desde luego en niveles infinitamente inferiores al SIN* —; fue profundamente incompetente e inútil para prevenir y detectar amenazas a la seguridad nacional. El CNI del Presidente Toledo fue una suerte de botín político para colocar cuadros partidarios poco profesionales, pero muy

| 309

⁵⁷² “Tras escándalo, Mora renuncia al CNI: Pretendían desprestigiar a Rospigliosi,” *agenciaperu.com*, 18 marzo del 2004. http://www.agenciaperu.com/reportes/2004/mar/mora_renuncia.htm. Ver también Andrés Gómez de la Torre Rotta, comp., *SIN: arcana imperii – Inteligencia en democracia* (Lima: Foro Libertad & Seguridad, 2007), p. 104.

afines al gobierno del partido. Dicha política errática contribuyó aún más, al desprestigio de la institucionalidad en los servicios de inteligencia.⁵⁷³

Haciendo un poco de historia, recordamos la fundación formal a inicios de 1960 del Servicio de Inteligencia Nacional que adquirió notorio poder y preponderancia en el régimen del Presidente Alberto Fujimori (1990-2000), junto a su tenebroso asesor de inteligencia, Vladimiro Montesinos Torres.⁵⁷⁴ El SIN estuvo siempre caracterizado por ser coto cerrado y reservado de las Fuerzas Armadas y con muy poco espacio para funcionarios civiles.

Inteligencia, Militarismo y Lucha Contra el Terrorismo

La guerra fría y bipolarismo de las relaciones internacionales, el fenómeno de la insurgencia, la aparición en territorio peruano de guerrillas castristas y foquistas en 1965 (MIR y ELN) contribuyeron decisivamente en perfilar iniciales doctrinas y procedimientos de inteligencia exclusivamente militares y policiales, acordes a la lucha contra la insurgencia marxista leninista. Dichas doctrinas de inteligencia con orientación contrasubversiva se basaron principalmente en una visión de la escuela francesa de Trinquier aplicadas en Argelia e Indochina. Probablemente por la fuerte influencia de Francia (francófila) en la formación del ejército peruano en el siglo XX,⁵⁷⁵ no se empleó la doctrina inglesa del Coronel Thompson (Malasia). Las escuelas y dependencias de inteligencia de las Fuerzas Armadas, especialmente el ejército y la policía comenzaron a perfilarse a finales de los años cincuenta.

En cambio, la Marina de Guerra mantuvo una inclinación mayor por su contraparte de los Estados Unidos. El patrono y creador de los servicios de inteligencia navales en el Perú fue el Contralmirante AP Guillermo de las Casas Fraysinet. En 1953 se creó la Escuela de Criptografía. Otro referente fue el Contralmirante Jorge Hesse.

La Fuerza Aérea del Perú (FAP) creó sus servicios de inteligencia en 1958, destacando el General FAP Jesús Gabilondo y el Coronel FAP Jorge Penny. Años después, con la llegada de aviones y sistemas de armas soviéticas, la inteligencia

⁵⁷³ Andrés Gómez de la Torre Rotta, "Perú; Frustraciones en los intentos por reconstruir su Sistema de Inteligencia" en *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*, Edición Revisada. Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy Compiladores (Washington: Joint Military Intelligence College, 2004).

⁵⁷⁴ Sally Bowen y Jane Holligan, *El espía imperfecto: La telaraña siniestra de Vladimiro Montesinos* (Lima: Ediciones PEISA, 2003).

⁵⁷⁵ Gómez de la Torre Rotta, op. cit. "Del SIN al CNI y la DINI," p. 43-146; "Influencias internacionales en la estrategia contrasubversiva," *Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación – CVR*, Tomo II (Lima, 2003) p. 305. <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>.

de la FAP recibiría influencia de los servicios de inteligencia de la URSS, particularmente del GRU y del KGB.

Perú envió paralelamente muchos oficiales — particularmente del Ejército —, a entrenarse en inteligencia y técnicas contrasubversivas a la ex Escuela de las Américas (ahora WHINSEC), al igual que muchos ejércitos centroamericanos.

El General Edgardo Mercado Jarrín, precursor y uno de los más representativos intelectuales militares peruanos contemporáneos alude en sus escritos de inteligencia a mediados de los años sesenta, que probablemente los precursores en materia de doctrina de inteligencia, son dos autores clásicos: Sherman Kent y Washington Platt. El libro del General Mercado “Seguridad, Política, Estrategia,” vuelto a editar en Lima en 1974 por el entonces Ministerio de Guerra (a partir del año 1987 se creó el nuevo Ministerio de Defensa que agrupaba a los tres antiguos Ministerios: de Guerra, Marina y Aeronáutica). Mercado Jarrín, Ministro de Relaciones Exteriores y Ministro de Guerra durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas 1968-1980 en su primera fase, siendo Presidente el General de División EP Juan Velasco Alvarado; junto a otros generales del ejército como Juan Bossio Collas, Ministro del Interior en la Junta Militar de Gobierno del año 1962, fueron los impulsores y creadores de las escuelas y armas de inteligencia en el Ejército peruano y autores del embrionario pensamiento geopolítico peruano. Si hay más que un héroe, un patrono de la inteligencia nacional consideramos que es sin dudas el Coronel Remigio Silva, un héroe militar que desempeñó exitosas labores en el proceso de independencia con España y el nacimiento de la República del Perú durante el siglo XIX.

Sendero Luminoso y su Impacto en la Cultura de Inteligencia Peruana

La aparición de un fenómeno de tremenda envergadura como la Organización Terrorista Sendero Luminoso (PCP-SL), hizo reaccionar a los servicios de inteligencia militares y policiales.⁵⁷⁶ No hay evidencia que el SIN del gobierno militar “revolucionario” de las Fuerzas Armadas de los Presidentes *de facto* Generales Velasco Alvarado y Morales Bermúdez, entre los años 1968-1980; tuvieran información acerca de la incubación de los miembros bajo el mando del “*Camarada Presidente Gonzalo*” auto-apelativo del líder terrorista peruano Abimael Guzmán Reynoso, creador de Sendero Luminoso.

Convenimos que los estudios sobre inteligencia en el Perú estuvieron desde su nacimiento influenciados por dos grandes vectores: el monopolio de la

⁵⁷⁶ Alberto Bolívar Ocampo, “Inteligencia y subversión en el Perú.” *Revista Geopolítica* N° 56 (Buenos Aires, 1995).

Fuerza Armada sobre el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) y los fenómenos de las guerrillas foquistas y guevaristas de los años sesenta.

Un paso fundamental en la profesionalización de la inteligencia peruana fue sin duda la creación de un Curso Superior de Inteligencia entre 1983 y 1984 por parte de la Escuela de Inteligencia Nacional, órgano dependiente del SIN. Los gobiernos democráticos de los Presidentes Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) y Alan García Pérez (1985-1990) tuvieron que hacer frente y dar respuesta al autodenominado “Partido Comunista Peruano-Sendero Luminoso” con serias dificultades para la articulación de agencias de inteligencia efectivas dotados de una doctrina contrainsurgente exitosa y democráticamente viable para enfrentar a uno de los grupos más violentistas del mundo.

En la actualidad, la literatura en materia de inteligencia ha avanzado tan acelerada como sigilosamente. Los campos o dominios de la actividad nacional no se reducen a las variables tradicionales de la seguridad: el político, el económico, el social o “psicosocial,” son elementos de suma importancia a tomarse en cuenta.⁵⁷⁷

Algunos con acierto aducen la existencia de una nueva inteligencia “*etnográfica*” directamente vinculada al estudio del terreno en su dimensión antropológica, sociológica, comunicacional y cultural. Ensayistas norteamericanos coinciden con analistas policiales peruanos en dramático pero realista ejercicio de paralelismo en el sentido que uno de los grandes errores cometidos en la ocupación norteamericana de Irak y en los inicios de la lucha contra el terrorismo de Sendero Luminoso en los Andes peruanos a inicios de la década de los ochenta; fue *la falta de una adecuada apreciación de inteligencia estratégica que diera luces y respuestas acerca del conocimiento certero del terreno y de sus especificidades particulares para realizar las respectivas operaciones militares y no militares a fin de detener el terrorismo.*

312 | En el Perú hubo un alto costo en vidas humanas y en la transgresión a los derechos humanos (producto de una falta de inteligencia estratégica, operativa y de combate para enfrentar a Sendero Luminoso), que hizo que en sus primeros años las Fuerzas Armadas intervinieran en las zonas de emergencia azotadas por la criminalidad del terrorismo bajo un parámetro de “tierra arrasada,” sin diferenciar a los actores involucrados en las zonas campesinas y selváticas donde Sendero Luminoso se movía con amplia libertad de acción.

⁵⁷⁷ Andrés Gómez de la Torre Rotta, “Como intentar hacer inteligencia en tiempos de democracia” en *La gestión de la Seguridad en tiempos de transición* militar, editado por Enrique Obando (Lima: Instituto de Estudios Políticos y Estratégico – IDEPE, 2002).

Posteriormente en el Perú la inteligencia policial y particularmente el Grupo Especial de Inteligencia (GEIN), creado al fin del primer gobierno del Presidente Alan García daría duros golpes a las actividades del grupo terrorista Sendero Luminoso. Los miembros policiales del GEIN quienes capturaron al terrorista Guzmán y a sus principales mandos, dieron un ejemplo de tácticas contraterroristas urbanas eficaces, quirúrgicas y en estricto apego al estado de derecho.⁵⁷⁸ Muchos aducen que la inteligencia policial peruana se fundamentó en el prestigiado General Alberto Dallachiesa, exitoso y demócrata jefe policial italiano que luchó contra las Brigadas Rojas con las armas de la ley.

Una Gran Vulnerabilidad: Ausencia de una Actitud Intelectual en Inteligencia

En el Perú no ha existido un reflexivo debate académico e intelectual acerca de inteligencia. La prueba es que los textos y lecturas existentes dentro de los procesos de instrucción en las Escuelas de formación de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y de la Escuela de Inteligencia Nacional en el Perú han sido siempre y son hasta la actualidad escasas.

No se ha leído, ni se conoce o llegan de manera muy limitada los textos de Roy Godson, Russell Swenson, Richard. K. Betts, Allan Goodman, Jeff Richelson, Bruce Berkowitz, Greg Treverton; menos es conocida una naciente y bienvenida comunidad académica de inteligencia latinoamericana emergente, conformada por grandes especialistas civiles que están perfilando un cambio de paradigmas tradicionales en ésta área del continente. Sus aportes deberían ser introducidos como lecturas fundamentales para la profesionalización de inteligencia. Fredo Arias King, Manuel Balcázar, Sergio Aguayo, Raúl Benítez Manaut en México, Carlos Maldonado, Ulises Faúndez y Guillermo Holzman en Chile (particularmente los dos últimos para el estudio de la prospectiva de inteligencia y la situación de las agencias de la región). En Argentina, Susana C. Lemozy, Alejandro Corbacho y José Manuel Ugarte, quien maneja con extrema solvencia el sensible tema de los controles y la legislación comparada reciente en América Latina sobre inteligencia. Saludable y estimulante es el caso de América Central, donde destacan los trabajos y estudios de Paul Chaves en Costa Rica, de Manolo Vela y Edgar Gutiérrez en Guatemala. Muchos son autores totalmente desconocidos en nuestro medio.

Destacamos especialmente los estudios y enfoques de los profesores José Manuel Ugarte de Argentina, Raúl Benítez Manaut de México y Manolo Vela de

⁵⁷⁸ “Gonzalo paso a paso a paso: Los tigres del GEIN que le echaron el guante a Abimael recuerdan pasajes inéditos de la cacería,” *Revista Caretas*, Lima, N°1737, 1 5 septiembre del 2002.

Guatemala, como consultores dentro del programa “*Justice in Times of Transition*” de la Universidad de Harvard de los Estados Unidos que presentó por iniciativa de Juan Velit Granda en el año 2002 en su calidad de Presidente del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) un informe y conjunto de recomendaciones y sugerencias para la reforma legal e institucional del sistema de inteligencia peruano post autoritario. Fue increíble que ciudadanos extranjeros y no peruanos realizaran estimulantes aportes y críticas a la Ley 27479 Ley del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI). En el país nadie se ocupó de hacer un estudio sobre el particular, el esfuerzo hecho por la Universidad de Harvard fue empleado como herramienta de trabajo, tanto para la Comisión Especial de Reestructuración del Consejo Nacional de Inteligencia, creada por el Poder Ejecutivo durante el año 2004,⁵⁷⁹ como también para el equipo de asesores jurídicos de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República entre los años 2004 y 2005 en la elaboración de la nueva Ley de Inteligencia — Ley SINA-DINI. Figuras políticas innegables de entonces que coadyuvaron a la sanción de esta importante ley fueron: Luis Iberico (FIM), Marciano Rengifo Ruiz (PP), y Luis González Posada (APRA) como Congresistas miembros de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia del Parlamento (2001-2006).

El objetivo tanto de los asesores parlamentarios como especialmente el de los legisladores durante el proceso de discusión de la nueva Ley del SINA-DINI, fue el establecer un sistema de inteligencia con *controles y contrapesos*, buscando aquél equilibrio soñado, probablemente utópico e idealista y poco realista entre eficacia y resultados y la no transgresión de derechos fundamentales.

Sin duda, en esa dirección, el Ministerio de Justicia del Perú tomó una solitaria pero a la vez valiosa iniciativa durante el año 2004: emitió un interesante y bien fundamentado Informe sobre el rol de las agencias secretas dentro de un estado democrático y de derecho.⁵⁸⁰

Los Desafíos de la Nueva Ley de Inteligencia SINA-DINI

314 | La nueva ley de inteligencia N° 28664, aprobada por el Presidente Alejandro Toledo, casi al finalizar su periodo de gobierno el 28 de julio del 2006; es muy escrupulosa en el sentido de la existencia en su texto de frenos y contrapesos al ejercicio de la actividad de inteligencia (ver Anexo). Contiene principios

⁵⁷⁹ Informe de la Comisión Especial constituida por Resolución Suprema N° 097-2004-PCM, *Propuesta para la reorganización del Consejo Nacional de Inteligencia* (Lima, 19 julio del 2004).

⁵⁸⁰ Ministerio de Justicia de la República del Perú, *El Servicio de Inteligencia en un Estado de Derecho*, Documento de Estudio N° 001-2004-JUS. (Lima, 2004). <http://www.seguridadregional-fes.org/cgi-bin/showdocs.asp?ISBN=3614>.

generales que regulan la actividad de inteligencia: *legalidad, legitimidad, control democrático, pertinencia, circulación restringida, especialidad, planificación*. Sin duda un gran avance desde la perspectiva de la técnica de redacción legislativa, es importante señalar, que en el ámbito del control parlamentario (externo), se crea una Comisión de Inteligencia con funciones específicas, con fuerte énfasis en el control del Plan Anual de Inteligencia (PAI) y de los recursos especiales asignados por el Estado para la ejecución de las operaciones de inteligencia. Dicha comisión parlamentaria actúa bajo los parámetros del Reglamento del Congreso de la República, que tiene fuerza de Ley y señala los principios por los cuales actúa una Comisión Parlamentaria.

Otro tema novedoso que realmente revoluciona el ámbito de la inteligencia en el Perú, es sin dudas el control paralelo (judicial) específicamente para las operaciones especiales de inteligencia (Ley de Inteligencia, Capítulo III, Control de la Actividad de Inteligencia, Artículo 20 Control Judicial para operaciones especiales). Hubo fuerte oposición de los sectores navales que dirigieron el Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) durante el gobierno del Presidente Alejandro Toledo a tal control. Se asumía adicionalmente, que la nueva ley de inteligencia establece principios exageradamente *garantistas* y de un estándar *de estado de derecho óptimo* en el sentido de supervigilar estrictamente las acciones intrusivas, clandestinas o encubiertas de la DINI.

No nos parece que es un exceso de *garantismo*, ya que con la experiencia vivida entre los años 1990-2000, del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) se justifica supervigilar al máximo las actividades de inteligencia. El SIN de aquellos fue no solamente una policía política, al estilo más bien de las organizaciones de inteligencia que actuaron en Europa Oriental en el proceso de guerra fría (1945-1991), sino también la herramienta para sostener un proyecto y régimen político. Con el control judicial para las operaciones el Perú se coloca a estándar de la legislación Iberoamericana reciente en asuntos de inteligencia que consideraba vital la supervisión por parte de las Cortes de Justicia o Poder Judicial de las acciones de inteligencia que suponen transgredir derechos fundamentales. (España en el 2002 y su Ley de control judicial previo, Chile en el año 2004 con la Ley que crea la Agencia Nacional de Inteligencia). Subrayamos que el SIN fue personalizado y politizado no para los intereses del Estado sino para particulares, como Vladimiro Montesinos, y se convirtió en una agencia de inteligencia generadora de corrupción, carente de ética y de valores.

Un nuevo ángulo de la inteligencia en el Perú, es el de la inteligencia contra la corrupción. Esta es una seria amenaza, que no estuvo contemplada en la nueva ley. Sin embargo, gracias a la creación de la Unidad Financiera Estratégica y de la Cooperación Internacional (UFEC) de la Procuraduría Pública Anti-Corrup-

ción, se han sentado las bases estratégicas a fin de que pueda ser contrarrestada esta amenaza, y con el tiempo pueda integrarse el UFEC al Sistema de Inteligencia Nacional.

Fue la propia acción del equipo de Procuradores del Ministerio de Justicia en su lucha por recuperar activos y dinero apropiado ilícitamente por parte del gobierno del ex Presidente Alberto Fujimori quienes perfilaron y diseñaron dicha Unidad especializada. También incidió en ellos la contratación del Estado peruano de la empresa KROLL, de inteligencia privada, para realizar estudios e investigaciones sobre seguimiento de fondos ilícitos, tal situación reveló la debilidad del Estado peruano de no contar con una agencia de inteligencia especializada.

La nueva Ley de Inteligencia peruana: “Sistema de Inteligencia Nacional y Dirección Nacional de Inteligencia SINA-DINI,” crea también una Escuela de Inteligencia cuyo Director debe contar con el grado académico de Magíster. Dicha escuela será desde luego la entidad más importante para la preparación del nuevo personal de inteligencia peruana, particularmente de los analistas de inteligencia estratégica. La escuela no solamente es un ente de preparación de funcionarios, es también responsable de la modernización y actualización de la doctrina de trabajo de inteligencia.

En las discusiones parlamentarias para aprobar la nueva Ley de inteligencia, entre los años 2004 y 2005, se hizo evidente la inexistencia de una doctrina de inteligencia uniforme generada por el propio sistema (el desactivado Consejo Nacional de Inteligencia, ya en democracia, creado en el año 2001 tuvo 5 años para trabajar la modernización de la doctrina, pero no lo hizo).

La doctrina formaba parte de lo heredado del SIN de los años noventa, y resulta una doctrina oficial que ya tiene muchos años de vigencia y ha caducado por la propia naturaleza de los cambios y transformaciones en la seguridad internacional. La nueva Ley de Inteligencia crea nuevos conceptos referenciales que la reemplazan.

316 | Sobre la formación de cuadros de inteligencia, recuerdo en lo personal mis labores como profesor del curso de Ciencia Política en la desactivada Escuela de Inteligencia del SIN; si bien se intentaba en los años noventa acercar a los participantes del curso a los métodos de las ciencias sociales contemporáneas para fortalecer el análisis estratégico, la escuela tenía enormes dificultades para el acceso bibliográfico y de publicaciones periódicas especializadas. La biblioteca de la Escuela era insuficiente; reforzando las limitaciones intelectuales de la antigua Escuela de Inteligencia desactivada en el año 2000 y del Curso Anual de Inteligencia Estratégica para la Defensa Nacional, también liqui-

dado ese mismo año con la caída del SIN, causando daños muy fuertes contra el sistema de inteligencia en general y en la formación de cuadros profesionales.

Existe adicionalmente dentro de las Fuerzas Armadas del Perú y específicamente dentro del Comando Conjunto un proyecto para crear una Escuela de Inteligencia Militar Conjunta. Dicha escuela ya se encuentra en implementación y se espera mediante ella uniformizar criterios de interoperabilidad (*la interoperabilidad, traducido como interoperatibilidad o en inglés “interoperability,” es la condición mediante la cual los sistemas heterogéneos puedan intercambiar datos o diversos procesos*) y de acción conjunta. La filosofía se encuadra en el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, los que desde luego deben forzosamente incluir inteligencia. El Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea del Perú disponen actualmente de Escuelas de Inteligencia individuales y especializadas del campo militar, sin embargo, están muy golpeadas por que pagaron en el último quinquenio (2001-2006) los costos de integrar un Sistema de Inteligencia Nacional muy comprometido con un proyecto político personal y no institucional entre los años 1992-2000.

Generando Necesarios Consensos

Algo preocupante en el Perú es que, dentro del proceso de debate de la nueva Ley de Inteligencia del SINA-DINI, entre los años 2004 y 2005 hubo entre los legisladores y sus asesores evidentes y sensibles puntos de fricción y gran desacuerdo para colocar los conceptos de inteligencia. Había temor, desconocimiento y escasísimo consenso particularmente dentro de los Congresistas miembros de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, que era la *encargada* — bajo el principio de especialidad—, previsto en el derecho parlamentario peruano (Reglamento del Congreso de la República, que tiene fuerza de ley) de elaborar el *pre-dictamen* y *dictamen* respectivo del Proyecto de Ley de inteligencia. Lo más curioso y alarmante fue el enfrentamiento entre dos militares retirados de distintas armas de las Fuerzas Armadas. El Jefe encargado del entonces Consejo Nacional de Inteligencia (CNI), un Contralmirante en situación de retiro, se encontró enfrentado con un Congresista miembro de la Comisión de Defensa (que era un General del Ejército, también en retiro y que en el último tramo de la administración del Presidente Alejandro Toledo, fue nada menos que Ministro de Defensa). Los dos mantenían sus disímiles posiciones doctrinarias sobre inteligencia.

El congresista y a su vez General en retiro, sostenía y defendía criterios de inteligencia empleados por su arma, el ejército y otras ideas, por ejemplo el concepto de Plan Anual de Inteligencia, la inteligencia predictiva y las operaciones especiales; en cambio, el Contralmirante (r) Jefe del Consejo de Inteligencia, sos-

tenía en sus opiniones conceptos opuestos, muchos de ellos empleados por su arma de origen; la Marina de Guerra. Por eso se entiende por qué había tanta polémica cuando se hablaba de aspectos como la Agenda Anual de Inteligencia, inteligencia apreciativa y operaciones intrusitas.⁵⁸¹ Lo entenderán los lectores sin explicaciones; se debe relacionar la explicación a tradiciones de cultura de inteligencia. Resultante de toda la bizantina discusión es que la Ley de Inteligencia prevee un “Glosario de términos,” una suerte de conceptos referenciales para hacer más claras las siempre complicadas definiciones de inteligencia.

LEY DE INTELIGENCIA NACIONAL DEL SINA — DINI N° 28664 — Enero 2006

Glosario de Términos de la Ley

Definición de Operaciones Especiales:

Acciones operativas de inteligencia y contrainteligencia que suponen la transgresión de determinados derechos ciudadanos, en razón de amenazas a la seguridad nacional, requiriendo previa autorización judicial para su realización.

Definición de Inteligencia:

Conjunto de actividades basadas en un ciclo de producción consistente en la obtención, recolección, búsqueda, acopio, y procesamiento y difusión de informaciones destinadas a un usuario o consumidor final, para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional, con objeto de prevenir sobre amenazas, riesgos y oportunidades.

Hay Estimulantes Avances, Sin Duda

La inteligencia peruana no es exclusivamente una historia completa de frustración y retrocesos; ha registrado solitarios y silenciosos avances notables en estos últimos años, particularmente en dos grandes vertientes no militares y en las que han descollado especialistas civiles.

⁵⁸¹ Intrusivo, clandestino o encubierto fueron conceptos de operaciones desechados para la ley. Se optó por el concepto de operaciones especiales de inteligencia. Inteligencia predictiva ha sido el termino corriente en el Perú para enfocar la fase y producto final del ciclo de producción de inteligencia. Inteligencia “apreciativa” fue un concepto esbozado de un jefe naval del CNI. No parece muy comprometido con el cometido de inteligencia que es alertar sobre amenazas y riesgos reales y potenciales contra la seguridad de la nación.

En el año 2003, fue creada la Unidad de Inteligencia Financiera, la UIF-PERU,⁵⁸² inicialmente dependiente del Ministerio de Justicia y luego de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), encargada de realizar investigaciones sobre lavado de activos y financiamiento al terrorismo. Trabaja con procedimientos de Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) en estrecha coordinación con el Ministerio Público y Fiscalía de la Nación. Con un promedio de 40 funcionarios la UIF-Perú pudo insertar al país a efectivos mecanismos internacionales como GAFISUD y el Grupo Egmont y con la estrecha concertación del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos para enfrentar el lavado ilegal de activos y financiamiento al terrorismo. Otra prueba irrefutable de avance positivo es la inteligencia contra la corrupción cimentada sobre la base de la Unidad Financiera Estratégica y de Cooperación Internacional (UFEC) de la Procuraduría Pública anti-corrupción.⁵⁸³

No hay duda, que el Perú con estas dos entidades avanza ejemplarmente hacia la *especialización* — principio previsto en la Ley de inteligencia vigente—, como parte de una nueva cultura en inteligencia. La UFEC trabaja con tres escasos funcionarios, mientras que la UIF con alrededor de cuarenta. Se decía que el Consejo Nacional de Inteligencia CNI con sus alrededor de 500 funcionarios se había convertido al año 2006 en una *elefantiásica burocracia*.

El Rol de la Educación

Se ha producido poco o casi nada en materia de estudios sobre inteligencia en el Perú y existe muy poco debate sobre el particular, el Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE) tuvo a bien publicar un libro a fines del año 2002: *La gestión de la seguridad en tiempos de transición militar*, en donde puede encontrarse algunos ensayos interesantes; como el de la profesora norteamericana Kate Martin, el del politólogo Mexicano Fredo Arias King (quien visitó Lima en dos oportunidades para abordar el tema de inteligencia en magnas conferencias) y el del suscrito Andrés Gómez de la Torre sobre la viabilidad de hacer inteligencia en consonancia con la democracia. Ciro Alegría y Eduardo Toche son dos distinguidos profesores universitarios civiles que han producido sobre el tema.⁵⁸⁴

582 Pagina Web UIF-PERÚ: www.uif.gob.pe.

583 *El lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en el Perú (2003-2006): Desarrollo y consolidación de la unidad de inteligencia financiera del Perú — UIF* (Lima, junio del 2006).

584 De Eduardo Toche, , “Los servicios de Inteligencia: la historia que se resiste a morir.” Revista *Quehacer — Desco*, N° 155. Lima, julio-agosto de 2005 y de Ciro Alegría, “Terrorismo global y neo-senderismo.”

Revista *Quehacer — Desco*, N° 143, Lima, septiembre del 2003 y “Inteligencia; el ni contigo ni sin ti de la democracia peruana,” N° 148, Lima, julio del 2004.

Las universidades avanzan con mucha lentitud en la conformación de cátedras sobre asuntos de inteligencia, con la salvedad del Diplomado en Especialización en Inteligencia, Seguridad y Desarrollo y de la Maestría en Realidad Nacional, Defensa y Desarrollo de la Universidad Alas Peruanas, y del Diplomado en Asuntos de Seguridad y Defensa de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

El esfuerzo por abrir al debate público sobre inteligencia es mínimo, hay poco espacio desde la sociedad para perfilar una perspectiva del control social y público sobre inteligencia, como mecanismo de contrapeso al poder fáctico o encubierto. No fue promovido desde el estado: un craso error, la política de defensa, la política de inteligencia y en general todas las políticas sectoriales de los estados son bienes públicos y particularmente servicios públicos que deben ser escrupulosamente escrutados, a partir de diversos mecanismos, externo como el Congreso, paralelo del Poder Judicial y ciertamente con un nuevo control para el sector inteligencia: el control social de las organizaciones privadas y particulares y de la prensa, que representan al conjunto de la sociedad.

Finalmente, nos referiremos a una de las clásicas dicotomías recientes acerca del perfil de las escuelas de formación en inteligencia: la naturaleza de sus cursos y actividades de instrucción. Algunas escuelas consideran el otorgar formación exclusiva de inteligencia, otras se inclinan por abrir el abanico y diseñar procesos de formación con materias alternativas como la prospectiva, psicología social, relaciones internacionales, teoría del poder, política económica, etc. Aquí juega también el perfil del funcionario de inteligencia desde la perspectiva de una política de captación y reclutamiento del personal de inteligencia. Un debate aun en vías de resolver.

Las Amenazas Reales y Potenciales a la Seguridad Peruana: Realidades y Desafíos

320 | El estado peruano ha sorteado en su vida republicana muchas guerras externas de tipo convencional y territorial, producto de un desordenado reordenamiento territorial luego del proceso de independencia colonial. El Perú carecía por ejemplo de un Tratado de Límites con nuestro vecino del norte, Ecuador durante el siglo XIX. En dicho siglo hubo un intento del reino de España (1866) por recuperar sus antiguas colonias. En el año 1942 y 1998 se resolvieron temas pendientes de delimitación y demarcación fronteriza con el Ecuador. En el año 1929 y 1999 se resolvieron los temas territoriales pendientes y la ejecución plena de los tratados que establecían las fronteras territoriales en el sur del país.

Terminados los conflictos interestatales queda pendiente la agenda de seguridad interna y sus repercusiones regionales, en un contexto en que aquel

neologismo de interméstico⁵⁸⁵ (la línea divisoria tradicional entre lo interno y externo, en nuestro concepto ya feneció) se hace dramáticamente realista en un mundo en mayor interconexión y cuando algunos países del área recusan sigilosamente que el nuestro en no pocas ocasiones se perfila como generador de inseguridad. El terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado y la generación de nuevas formas de nacionalismo, estatismo y movimientos cercanos a ciertas tipologías de populismos radicales se hace presente en un área sensible del continente, como lo es sin duda la sub-región andina. El Perú no se encuentra aislado del fenómeno indígena y del resurgimiento de los nacionalismos, particularmente del llamado nacionalismo etnocacerista reivindicado por algunos sectores de oficiales en retiro del Ejército Peruano.⁵⁸⁶ El nacionalismo etnocacerista en resumen contextualiza el empleo de dos figuras trascendentales en la historia militar peruana: primero Andrés Avelino Cáceres, héroe nacional, Mariscal del Perú y director de la llamada “Campaña de la Breña:” la exitosa resistencia militar realizada en los Andes del Perú por el Ejército regular y popular frente a la invasión chilena durante la guerra del Pacífico de 1879 a 1883. Cáceres diseñó una estrategia típica de guerra asimétrica y resistencia frente a un ejército chileno infinitamente superior. Aprovechó la geografía, el clima, el conocimiento del terreno, astucia y el factor sorpresa en los Andes peruanos para obtener varias victorias militares importantes (Pucará, Marcavalle y Concepción).

Pero Cáceres sería años después de la guerra Presidente de la República y formaría un proyecto político de corte nacionalista. El segundo personaje es el General Juan Velasco Alvarado, Presidente de la República entre 1968 y 1974, que diseñó un proyecto político muy similar a los regímenes reformistas militares de Egipto y de América Latina que se oponían a la corriente clásica de seguridad nacional de guerra fría. Velasco insertó al Perú al movimiento de países No Alineados y al concepto de Tercer Mundo, apostó por la integración regional, aplicó políticas domésticas estatistas y dirigistas como las nacionalizaciones y reforma agraria y rompió con la dependencia militar tradicional de los Estados Unidos, estableciendo importantes relaciones militares activas con la ex Unión Soviética. Esa es la herencia ideológica del movimiento etnocacerista peruano y de la corriente de pensamiento nacionalista. Habría que anotar un aspecto medular, que si bien el Mariscal Cáceres tuvo un proyecto político, seguramente en su contexto no asumiría las posiciones ideológicas que hoy abanderan los lla-

⁵⁸⁵ Bayless Manning, “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs,” *Foreign Affairs* 55, N°2 (January 1977), p. 306-324.

⁵⁸⁶ El movimiento etnocacerista “impulsa la creación de una nueva república, en la que se respete el legado cultural Inca, se nacionalice la industria y se instaure la pena de muerte y el libre cultivo de coca,” según BBC.com, en “Quiénes son los etnocaceristas.” http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin_america/newsid_4140000/4140565.stm.

mados “etnocaceristas” y existe consenso en que nadie aplicaría en el Perú de hoy las recetas del modelo económico heterodoxo del gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas del General Juan Velasco. Sin embargo no cabe la menor duda que existen fuertes corrientes regionales que coadyuvan y estimulan la existencia de ciertos populismos radicales que en su versión nacionalista están actuando en la política peruana contemporánea con innegable incidencia.

La posición internacional del Perú y particularmente del gobierno actual es compleja en el escenario regional. El gobierno no se encuentra alineado a los proyectos políticos nacionalistas y populistas que predominan en América del Sur. La respuesta resulta evidente: el partido que ejerce el gobierno hoy es la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), un partido histórico y de estructura del sistema político peruano. Su tendencia ideológica se encuentra muy cercana a la de los partidos de filiación socialdemócrata y de izquierda democrática renovada, pertenece a la Internacional Socialista (IS) y al Comité Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL), por lo que las afinidades con gobiernos — a riesgo de ser esquemáticos — como los de Chile y Colombia se hacen obvios. El actual partido gobernó el país entre 1985 y 1990 manteniendo en ese período una política exterior más ideológica y menos pragmática que la que ejecuta en nuestros días. Por su parte, el partido recientemente perdedor en las elecciones generales y nacionales del año 2006 (segunda vuelta electoral) en el Perú fue el Partido Nacionalista, muy cercano a los proyectos políticos que hoy imperan en países como Venezuela y Bolivia. Es muy aventurado hablar de fraccionamientos políticos claros en América Latina pero existen tendencias que marcan ciertas pautas y puntos cardinales.

El narcotráfico es otro tema de especial interés para el Perú: durante muchos años la zona de la selva peruana del Huallaga (Alto Huallaga y Huallaga central) fue la zona de plantación de hojas de coca más grande del mundo, la zona Andina (Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia) son países productores de insumos para la elaboración de cocaína y otras sustancias ilícitas. Conocemos muy de cerca la frase narcoterrorismo mejor de nadie, debido a la antigua alianza entre grupos terroristas como Sendero Luminoso y eslabones del narcotráfico, aunada por cierto al crimen y bandas organizadas (zona del VRAE, Valle del río Apurímac y Ene).

En el Perú entidades como DEVIDA (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas) y la DIRANDRO (Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú), asumen la lucha contra este flagelo bajo la perspectiva que el tema de la producción de droga va de la mano con problemas culturales, ancestrales y sociales de las poblaciones nativas e indígenas, no se limitan a simples problemas de interdicción militar, policial o represión y erradicación forzosa de

cultivos. Sabemos que como todo país de ésta parte de la región, las ciudades y zonas fronterizas son vulnerables y la presencia de un estado, es por tanto más limitada. Existen ciertas áreas sin ley como la triple frontera de la selva amazónica con Colombia y Brasil (triángulo: Leticia, Tabatinga y Santa Rosa), en no pocas oportunidades se convierten en santuarios de traficantes de drogas, de armas, trata de personas y zona de descanso y refugio para grupos terroristas.

Este es otro desafío de coyuntura para la seguridad hemisférica: la cooperación y coordinación multinacional en inteligencia para intercambiar, cotejar y contrastar informaciones. En la región se han dado felizmente iniciativas como los recientes ejercicios militares COBRA, PEBRA y PERCOL entre Colombia, Brasil y Perú, los mismos que seguramente coadyuvarán a un mejor entrenamiento de las fuerzas regulares de nuestros países para enfrentar la amenaza del terrorismo, narcotráfico y el crimen transnacional.

Resulta obvio que los fraccionamientos políticos que hoy día caracterizan a los Estados de América del Sur y que han quebrado los viejos sistemas geopolíticos y alianzas existentes en el área durante años, dificultarán sin dudas esta anhelada y necesaria cooperación y coordinación para enfrentar amenazas comunes, pues nos hallamos inexorablemente ante un movimiento general de alineaciones en la región, tal como expresa el politólogo argentino Mariano Grondona⁵⁸⁷ La voluntad política de los gobiernos para llevar adelante la cooperación en seguridad será fundamental, pero si es que existen gobiernos y Presidentes con perspectivas tan distintas acerca de los problemas que aquejan a nuestro país, como las áreas sin ley o zonas grises⁵⁸⁸ ello será complicado en extremo. Hay países y líderes que pretenden adjetivar la democracia olvidando que la misma es un sistema y filosofía política que pretende simplemente regular y convertirse en freno al empleo (y virtual abuso) al ejercicio del delicado poder político. En pocas palabras si los sudamericanos no nos ponemos de acuerdo para descifrar la escueta palabra democracia no vamos desde luego a ninguna dirección correcta. En el Perú necesitamos ser menos protagonistas y asumir las responsabilidades de nuestra propia seguridad, la que tiene obviamente decidido (y negativo) impacto sobre algunos de nuestros vecinos.

Tal topografía y escenarios estratégicos tan cambiantes y complicados | 323 hacen que el esfuerzo de los analistas de inteligencia estratégica sea cada vez mayor y de la mejor envergadura posible. Las líneas divisorias de los procesos internacionales, globales y regionales son hoy sumamente grises y acelerada-

⁵⁸⁷ “Dos ejes y una gambeta en América Latina” *La Nación* de Buenos Aires, 1° marzo del 2007.

⁵⁸⁸ “Seguridad Nacional,” *Informe Anual 2006 sobre la región Andina – Comisión Andina de Juristas*, Lima, p. 57

mente mutantes. Las amplias responsabilidades de los productores de inteligencia y las urgentes necesidades de los usuarios o consumidores de la misma para la toma de decisiones son cada vez más amplias y complejas. La celeridad y especialmente oportunidad resulta ser un factor clave para la inteligencia en nuestros sobresaltados tiempos. En resumen, mi perspectiva personal termina con una magistral y concluyente frase: parafraseando al célebre y gran escritor peruano César Vallejo: hay hermanos mucho por hacer.

Conclusión

a) El Sistema de Inteligencia peruano y la nueva agencia, la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), deberán esforzarse por recuperar rápidamente el tiempo perdido entre el año 2001-2006, período democrático del Presidente Alejandro Toledo en donde no hubo una *política pública* especializada en materia de inteligencia sino mas bien experimentos poco solventes y retrocesos en la necesaria reinstitucionalización del sector, luego de los luctuosos sucesos acaecidos en el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), durante el período 1992-2000.

b) Existen varias prioridades de corto plazo, entre ellas la aplicación total de la nueva Ley de Inteligencia del SINA-DINI que demandará un gran desafío cultural a la nueva agencia, entre ellas el nuevo análisis *interméstico* al fusionar las viejas líneas divisorias del Frente Externo y del Frente Interno previstos tradicionalmente en las estructuras orgánico-funcionales de dos antiguas agencias; el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) desde 1960 al 2000 y del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) entre el 2001 a Enero de 2006; así como el control judicial sobre operaciones de inteligencia que legitimará las mismas y evitará abusos y las viejas malas prácticas.

c) Al margen de las prioridades técnicas de la inteligencia peruana existe la necesidad imperiosa e insoslayable de *generar confianza* externa sobre sus actividades (opinión pública y ciudadanía) y recuperar *autoestima* interna dentro del organismo. La inteligencia peruana se encuentra muy maltratada y desprestigiada, producto de erradas e improvisadas políticas tanto en regímenes democráticos como autoritarios. Otro ángulo decisivo para encarar es el de la transparencia. Hoy las agencias de inteligencia apuntan hacia la transparencia mediante procedimientos en algunos casos muy sutiles, como la rendición de cuentas, memorias anuales, publicaciones oficiales de sus Escuelas, páginas Web, etc.

d) La nueva topografía estratégica nacional, sub-regional, hemisférica y global, obliga a la inteligencia peruana a replantear viejos paradigmas y doctrinas en el diario quehacer institucional: análisis del narcotráfico, terrorismo nacional e internacional, crimen organizado, populismos radicales, medioambientales e ir identificando “*otras nuevas formas*” de amenazas a la seguridad, a fin de que

el *usuario final* del producto de inteligencia, pueda tomar la decisión estratégica más fiable y acertada posible.

e) Finalmente, y en el entorno cultural, el reconocer logros y resultados, palabras desde hace buen tiempo inexistentes en la práctica de las actividades de inteligencia; permitirá de una u otra forma para los que conforman los diversos organismos de inteligencia, sentirse más valorados, más involucrados, más vinculados y comprometidos con su sociedad, con su institución, pero por sobre todo, con su país. A eso apunta la nueva política de inteligencia nacional.

-ANEXO-

| | Ley N° 27479 (JUNIO — 2001) | Ley N° 28664 (ENERO — 2006) | COMENTARIO |
|---|--|---|--|
| LAS DOS LEYES DE INTELIGENCIA RECIENTES DEL PERU | | | |
| Estructura Orgánica | Art. 33° Estructura orgánica básica A) Órganos de Dirección B) Órgano Consultivo C) Órgano de Control D) Órganos de Asesoramiento E) Órganos de línea F) Órgano de Apoyo G) Órgano de Instrucción y capacitación | Art. 25° Organización básica a) Alta Dirección b) Órganos de Asesoramiento c) Órgano de Control d) Órganos de Apoyo e) Órganos de Línea f) Órgano de Formación, perfeccionamiento y Doctrina | La Ley N° 28664, crea tres Órganos de Línea fusionando el Frente Interno y Externo en la Dirección de Inteligencia Estratégica (DIE) a diferencia de la anterior que contaba con cinco órganos de línea. |
| Principios | No estaba previsto | Art. 4° Principios de la Actividad de Inteligencia Legalidad, Legitimidad, Control democrático, Pertinencia, Circulación Restringida, Especialidad, Planificación | Se especifican normas de comportamiento y valores que regulan la actividad de inteligencia. |

| | | | |
|-------------------------------------|---|--|--|
| <p>Control Parlamentario</p> | <p>Art. 36° Fiscalización Corresponde a la Comisión Ordinaria de Inteligencia del Congreso. Disposiciones Transitorias. Quinta: La Comisión de Defensa, Orden Interno e Inteligencia asumirá las funciones de fiscalización hasta la creación de la Comisión Ordinaria de Inteligencia del Congreso</p> | <p>Art. 21° Control por la Comisión de Inteligencia del Congreso de la República y funciones La fiscalización de las actividades del SINA por el Congreso de la República es ejercida por la Comisión de Inteligencia o la que haga sus veces</p> | <p>La nueva ley actual crea una Comisión especial en el Congreso de la República dedicada exclusivamente a la fiscalización, a diferencia de la anterior que se le encargaba a Comisión de Defensa Nacional.</p> |
| <p>Control Judicial</p> | <p>No estaba previsto</p> | <p>Art. 20° Control Judicial para Operaciones especiales La Corte Suprema de Justicia designa dos vocales Superiores Ad hoc. Las operaciones especiales requieren autorización judicial otorgada por cualquiera de los dos Vocales Superiores Ad hoc.</p> | <p>Por primera vez existe un control judicial, que ya se encontraba en la legislación de inteligencia de otros países, lo otorga legalidad a las operaciones de inteligencia.</p> |

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|---|
| <p>Escuela de Inteligencia</p> | <p>Capítulo III De la DINIE Art. 33º Estructura Orgánica Básica Se encuentra en el punto G. Órgano de Instrucción y Capacitación: Escuela Nacional de Inteligencia Estratégica (ENIE)</p> | <p>Título III DINI, Capítulo II Organización Art. 25º Organización Básica Se encuentra en el punto f. Órgano de Formación, perfeccionamiento y Doctrina, denominándola Escuela Nacional de Inteligencia Capítulo IV Formación Art. 34º Escuela Nacional de Inteligencia La ENI es el órgano académico encargado de la formación de personal de la DINI y de los analistas de Inteligencia y personal de Contrainteligencia del SINA</p> | <p>La Ley N° 28664 confiere a la ENI la responsabilidad de la formación de personal de inteligencia a nivel Sistema y la actualización de la doctrina de inteligencia Se precisa en la Ley N° 28664 que el cargo de Director deberá ser asumido por un profesional con el grado de Maestría</p> |
| <p>Glosario</p> | <p>No existe</p> | <p>Disposiciones Complementarias PRIMERA — Glosario Canal de Inteligencia, Contrainteligencia, Información Clasificada, Información Confidencial, Información Secreta, Inteligencia, Inteligencia Estratégica, Operaciones Especiales, Recursos Especiales, entre otras (16)</p> | <p>Se definen una serie de términos por encontrarse obsoleta la doctrina que rige la inteligencia en nuestro país y que fuera aprobada en el gobierno de Alberto Fujimori.</p> |
| <p>Reglamento</p> | <p>Esta Ley nunca fue reglamentada</p> | <p>Se aprueba el Reglamento de la Ley por Decreto Supremo N° 025-2006-PCM</p> | <p>Se especifican normas estrictas para el funcionamiento de inteligencia.</p> |

Datos Biográficos del Autor

Andrés Gómez de la Torre Rotta: Fue asesor de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República (2003-2006). Asesor del Sub-Grupo de Trabajo sobre Inteligencia / Espionaje Telefónico del Congreso de la República (2004). Asesor del Congresista-Presidente de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno y Lucha contra las Drogas del Congreso (2006-2007). En calidad de asesor jurídico participó activamente en la elaboración de la nueva Ley de Inteligencia (SINA-DINI, N° 28664), aprobada en el mes de enero de 2006. Director y profesor de la Escuela Nacional de Inteligencia (ENI) de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI). Abogado de profesión con diversos estudios de post grado y Maestría realizados en Argentina, España y Estados Unidos. Autor de varios ensayos recientes sobre seguridad e inteligencia publicados en la revista *Inteligencia y Seguridad* de Madrid, España, y del libro *2010: Una agenda para la región* (Buenos Aires, Editorial Taeda). Contacto: *andres_gotorrer@yahoo.es*.

Nota: La opinión del autor en el presente ensayo, en su condición de funcionario público (Director y profesor de la Escuela Nacional de Inteligencia ENI-DINI) en nada compromete o insinúa la opinión o puntos de vista de la entidad donde ejerce su labor.

VIRTUDES Y PECADOS DE LA INTELIGENCIA

EN TIEMPOS DE TLC⁵⁸⁹

El Caso de Costa Rica

Paul Chaves C.

*“Que buen vasallo, si hubiera buen señor”
—Poema del Mío Cid*

Resumen

Este ensayo explica los orígenes del pequeño servicio nacional de inteligencia, la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS), de Costa Rica, y recapitula las pocas propuestas que se han hecho para mejorar su situación y su efectividad, todas ellas sin que pasaran de meras propuestas. Hoy día, 45 años después de su fundación, la DIS sigue siendo únicamente una herramienta “policia” bien entrenada y capaz, disponible para que los presidentes del país puedan recopilar información sobre los “enemigos políticos” del estatus quo. El autor cree que únicamente un choque cultural y político proveniente de una gravísima falla de seguridad podría llevar a la inteligencia nacional al profesionalismo y la corrección de las deficiencias de transparencia, rendición de cuentas, y a alcanzar un rendimiento óptimo para beneficio de la institucionalidad nacional.

Introducción

Como fenómeno nacional, la inteligencia nunca ha constituido un tema que se considere de importancia para la democracia en Costa Rica. Ni para bien ni para mal. Se ha ignorado del todo. No se discute en los círculos políticos, no es un tema de campañas políticas o de controversia pública. No obstante, el examen crítico del pequeño servicio de inteligencia, arroja extremas deficiencias que se señalarán en este ensayo, y se plantea que tales serían catastróficas para la seguridad de cualquier otro país del mundo.

| 329

⁵⁸⁹ TLC = Tratado de Libre Comercio. Acuerdo comercial entre los Estados Unidos y Centroamérica. Lograr su aprobación y vigencia es uno de los principales objetivos políticos del actual Gobierno del Presidente Oscar Arias Sánchez (2006-2010), y por tanto principal punto de fricción y confrontación con sus opositores políticos que lo oponen (sindicatos, ecologistas, varios de las universidades).

En contraste con la impresionante y creciente cantidad de estudios (libros, revistas, artículos periodísticos) sobre el tema de Inteligencia en países varios, incluso los de América Latina, el registro académico de Costa Rica sobre el tema de inteligencia refiere un único libro y una ponencia en un Seminario auspiciado por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS).⁵⁹⁰

Nuestra hipótesis es que el país ha aceptado ese riesgo, teniendo por tanto un servicio de inteligencia sin buen liderazgo técnico y político, dado que su régimen democrático carece de amenazas externas, y que la existencia de otras entidades de policía profesionales han logrado solventar los principales peligros surgidos a la seguridad del régimen democrático.

Definiendo Conceptos

Para introducirnos al tema de la inteligencia en Costa Rica debemos partir de la base de que la conceptualización de ésta es totalmente distinta de lo que uno se encuentra en los libros técnicos de inteligencia. Inteligencia en Costa Rica no es la “Inteligencia” como se encuentra definida en los libros de LOWENTHAL, SHULSKY, o HERMAN,⁵⁹¹ entre muchos otros autores de libros introductorios de la materia. Por ello, abordamos algunas precisiones sobre conceptos de Inteligencia o alrededor del mismo, tal y como se entienden por costumbre en el país, a continuación:

- **INTELIGENCIA:** Toda información relacionada con asuntos de policía o de seguridad. Se relaciona más con aspectos de investigar de crímenes y delitos. Por ejemplo, cuando se dice, “tenemos inteligencia,” se entiende, tenemos datos confidenciales sobre una serie de delitos y personas involucradas. En Costa Rica, el concepto se relaciona más con los datos “en crudo,” y no a su tratamiento especializado o el análisis que se hace sobre ellos.
- **SEGURIDAD NACIONAL.** Este concepto se da por dado en el país. No se discute del mismo. No existe percepción de amenaza externa al territorio nacional o de subversión al sistema político por parte de otro Estado. No existe la idea de que país alguno tenga pretensiones sobre el territorio nacional. El problema del tráfico de drogas (“Narcotráfico”) que sería el único que es percibido como amenaza de origen externo,

⁵⁹⁰ Paul Chaves Cambroner, *Sólo para los Ojos del Presidente. Introducción al Estudio de la Inteligencia y de los Servicios de Inteligencia* (San José: Edisa, 1999) y “Los Espías No bastan,” Seminario Redes, 2001. [http://www.ndu.edu/chds/REDES2001/Plenary1a.htm#Panel%205:%20%20"Intelligence%20II](http://www.ndu.edu/chds/REDES2001/Plenary1a.htm#Panel%205:%20%20).

⁵⁹¹ Mark M. Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy*, 3rd ed. (Washington, DC: CQ Press, 2006); Abrahm Shulsky, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, 3rd ed. (McLean, VA: Brassey's, 2002); Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

es asumido por dos cuerpos de policía: la Policía Judicial, o “OIJ, Organismo de Investigación Judicial,” y la “Policía de Control de Drogas.” Existe un “Consejo de Seguridad Nacional,” que en realidad se dedica a estudiar medidas contra la delincuencia organizada y común. Lo que preocupa al Presidente, y las altas autoridades políticas del país (Ministros de Seguridad, Presidencia), es el tema de la “Seguridad Ciudadana,” o sea la criminalidad o delincuencia. Tan cierto es esto, que recientemente, se publicó un extenso libro de más de 600 páginas sobre el tema de “seguridad” en Costa Rica y nunca abordó el tema de la seguridad nacional.⁵⁹²

- OPERACIONES ENCUBIERTAS: Procedimiento policial en virtud del cual un policía oculta tal condición para infiltrar una organización delincencial. No tiene que ver con intervención en los asuntos de otros estados.
- PROFESIONALES DE INTELIGENCIA: personal que ha recibido uno o varios cursos de la materia, ya sea por parte de instructores de la misma organización de inteligencia, o de un organismo de inteligencia externo, generalmente de los Estados Unidos, Israel, o Alemania. Trabajan ya sea en la DIS o en cuerpos de policía.
- SERVICIO DE INTELIGENCIA: Se entiende en este ensayo que la DIS es organización que se establece en la Ley General de Policía, (1994), cuenta con apenas 150 funcionarios, y tiene su sede en la capital del país (San José), y oficinas regionales en todo el país.

Historia del Servicio de Inteligencia de Costa Rica: la DIS

El origen de la organización de inteligencia de Costa Rica, conocida hoy día como la DIS, obedece a un factor externo y a otro interno. Y desde allí vienen una serie de problemas que persisten hasta hoy día y que se explican con detalle más adelante.

El primer y fundamental factor que pesó en la creación de una organización de inteligencia en Costa Rica fue el factor externo. La organización de inteligencia de Costa Rica no se creó por una iniciativa nacional o una percepción de amenaza a la seguridad externa, sino a una presión y una coyuntura política internacional. En Marzo de 1963, el Presidente John F. Kennedy se reunió con los Presidentes de Centroamérica y sostuvo que el principal obstáculo para el desarrollo económico de Centroamérica era el “comunismo.” Debido a lo anterior, los

| 331

⁵⁹² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Venciendo el temor, inseguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica* (San José, PNUD, 2006).

Presidentes acordaron lograr su eliminación a través de un sistema modernizado de seguridad centroamericano.⁵⁹³

Como consecuencia de ésta reunión se realizaron una serie de reuniones organizadas por el Departamento de Estado de Estados Unidos para fundar “agencias de seguridad” (se entiende de inteligencia), o reorganizar las existentes. Costa Rica hasta ese momento no tenía ninguna organización de inteligencia como tal. De acuerdo al planteamiento, las fuerzas de seguridad se reunirían periódicamente cada tres meses bajo la supervisión del Departamento de Estado. De igual manera, se inició la compilación de archivos de personas “sospechosas” de ser “subversivas.”⁵⁹⁴

Es decir, el servicio de inteligencia se creó en Costa Rica como una contribución a la Guerra Fría contra el Comunismo.

El segundo es un factor interno. El Servicio de Inteligencia, nació como la “Agencia de Seguridad Nacional” el 1 septiembre del 1963, y como dependencia del Ministerio de Seguridad Pública.

Inicialmente, estuvo compuesta por diez personas, incluyendo al director y subdirector. ¿Y quienes eran estas personas? La policía en Costa Rica en el año 1963 era una estructura que careció del sentido mínimo de profesionalismo. Los que integraban la policía eran personas sin ningún estudio ni preparación, nombradas por favoritismos de índole político. La mayor parte del personal solo poseía estudios primarios. La policía era una entidad totalmente formada por “detectives” empíricos, que realizaban “investigaciones” recurriendo como procedimiento fundamental a la tortura para extraer confesiones. Los bajos salarios, los bajos niveles educativos, y la politización estimulaban que la corrupción en la policía se diera como un problema endémico.⁵⁹⁵

Desde su inicio la “Agencia de Seguridad Nacional se dedicó a recopilar información sobre quienes hubiera sospecha de ser “comunistas.” Los candidatos obvios a tal denominación fueron los sindicatos, profesores universitarios, escritores y cualquier otro crítico del sistema político. La organización funcionó de hecho, sin marco legal alguno, hasta que en 1986, se le dio alguna legalidad a la DIS, con un Decreto Ejecutivo. Este Decreto trasladó la entidad del Ministerio de Seguridad al de Ministerio de la Presidencia.⁵⁹⁶

⁵⁹³ Thomas M. Leonard, “Against All Odds: U.S. Policy and the 1963 Central America Summit Conference,” *Journal of Third World Studies* 20, no. 1 (Spring 2003): 136, 146-148.

⁵⁹⁴ Hans Dieterich, “Estados Unidos y el terror terrorista en Centroamérica.” EN: Hans Dieterich, Compilador, *Estados Unidos y el terrorismo internacional* (México: Plaza y Janés —Universidad Autónoma Metropolitana, 1988), p. 160.

⁵⁹⁵ Enrique Benavides, *El Crimen de Colima* (San José: Imprenta Nacional, 1966), passim.

⁵⁹⁶ Ver el Texto completo de este Decreto como anexo.

Nacida de la Guerra Fría, la DIS dependió desde su nacimiento en todo de la CIA. La CIA proveyó entrenamiento, dinero y equipo logístico para la organización, creándose una estrecha relación de dependencia, y aun de subordinación. Otros países también dieron ayudas similares, específicamente en cursos, pero en mucho menor grado, tal fue el caso del Mossad de Israel, o el CESID de España, o el Gobierno de Taiwán.⁵⁹⁷

En 1979, cuando fue derrocado en Nicaragua el dictador Anastasio Somoza, Estados Unidos empezó luego una “Guerra Encubierta” contra los Sandinistas. La CIA tenía por misión derrocar a los Sandinistas, y como consecuencia, la DIS entró a formar parte de esta Guerra del lado de la CIA, aunque el país se proclamaba nominalmente “neutral.” En el primer Gobierno del actual Presidente Oscar Arias Sánchez (1986-1990), era conocido que este “no confiaba en la DIS,” porque su política era buscar la Paz, mientras que la DIS estaba del lado de la CIA en su guerra encubierta.⁵⁹⁸

No es extraño entonces que el final de la Guerra Fría, significara una verdadera catástrofe para el servicio de inteligencia de Costa Rica. La ayuda en cursos de inteligencia, la capacitación y en dinero que daba la CIA cesó prácticamente. Hoy día la CIA sigue proveyendo cursos, pero mucho más esporádicamente.

Por otra parte, el final de la Guerra Fría, permitió que se renovaran un poco los perfiles de los cuadros de personal, y la entidad empezó a incorporar personas con mayor nivel académico, salidos de las nacientes Escuelas de Investigación Criminal o de Universidades que impartían carreras de Criminología.

¿Que hace la DIS hoy? En realidad, no es muy distinto de lo que hacía originalmente. Se ocupa de identificar y vigilar aquellos que considera cuestionan el Status Quo político:

*La Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional es un cuerpo preventivo. Dentro de sus principales funciones está la de ejecutar investigaciones relacionadas con la seguridad interna del país. Además realiza funciones de protección a altos dignatarios, investigaciones delicadas en campos de seguridad, tales como huelgas, bloqueos, atentados terroristas, grupos internacionales de espionaje, agrupaciones extremistas, etc.*⁵⁹⁹

⁵⁹⁷ Ex Miembros de la DIS, entrevistados bajo compromiso de confidencialidad. Es curioso indicar que en muchos casos no se entregaba certificados de dichos cursos a los participantes ni se les permitía a los alumnos que dejaban de trabajar para la DIS conservar los materiales de instrucción una vez concluidos los mismos.

⁵⁹⁸ Ex miembros de la DIS, entrevistados bajo compromiso de confidencialidad.

⁵⁹⁹ Ministerio de Seguridad Pública, *Memoria de Labores 1983-1984* (San José: Imprenta Nacional, 1984), p. 32.

Por ejemplo, durante la segunda Presidencia de Oscar Arias Sánchez (2006-2010), la DIS ha centrado su atención en los movimientos de oposición al Tratado de Libre Comercio TLC, incluyendo supuestas denuncias de que el Presidente de Venezuela Hugo Chávez estaría financiando los grupos sindicales opuestos a la aprobación del Tratado.⁶⁰⁰

Criticismos sobre el Servicio de Inteligencia

Sólo han habido tres propuestas concretas de “reformas” del servicio de inteligencia en Costa Rica. Una proviene de la sociedad civil (1988), la otra del Poder Ejecutivo (1996) y otra del Congreso de la República (1996). Ninguna tuvo mayor impacto político ni ninguna recomendación salida de ellas se puso en práctica.

Sociedad Civil

La Comisión de Derechos Humanos de Costa Rica (CODEHU) es una organización no gubernamental que monitorea el cumplimiento de los derechos humanos en el país. Fue uno de los objetivos de vigilancia de la DIS durante la Guerra Fría, y por eso, esta organización hizo crítica permanente con respecto a la DIS en sus informes anuales. Dijo la Comisión de Derechos Humanos del DIS: “Se ha convertido en un organismo que se ocupa del control ideológico de la población.”⁶⁰¹

En 1988, la Comisión de Derechos Humanos realizó un Seminario bajo el nombre “Procedimientos Policiales y Seguridad Nacional.” Dos de las ponencias hicieron referencia al funcionamiento de la DIS y propusieron algunas ideas de reforma.

En su ponencia, “La DIS y la Legalidad” un jurista recomendó:

-Nombrar una Comisión Legislativa para estudiar la DIS, cómo funciona, objetivos, métodos de trabajo, etc.

-Redacción de una Ley Orgánica propia.

-Delimitar claramente su marco de competencia.

-Regular lo referente a presupuesto y donaciones

-Que exista pleno conocimiento del Ministerio sobre nombramiento, capacitación y asesoramiento del personal.

-Que exista un verdadero control jurisdiccional.

-Que se someta a lo que disponga al Código de Procedimientos Penales en todas sus operaciones.

⁶⁰⁰ <http://www.asambleadelpueblocr.org/documentos/nacion.html> .

⁶⁰¹ CODEHU, *Procedimientos Policiales y Seguridad Nacional* (San José, 1988), p 19.

Por su parte, otro abogado, en una ponencia titulada “La seguridad nacional y la Dirección de Inteligencia y Seguridad” sugirió:

-Que se establezcan controles sobre la DIS, específicamente, la Contraloría General de la República sobre sus recursos, y la Procuraduría General de la República con respecto a qué aspectos pueden ser considerados atentatorios a la seguridad nacional.

-Que la Asamblea Legislativa ejerza el “control político” con respecto a la misma.

Dichas recomendaciones no generaron ningún impacto político, y fueron recogidas en un pequeño libro publicado por CODEHU, que cayó en el olvido.

El Poder Ejecutivo

En 1996, el Poder Ejecutivo creó una “Comisión de Re-Estructuración de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional.” Esta Comisión, en sólo un mes elaboró un “Informe de Reestructuración de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional.”

Entre las recomendaciones de la Comisión de Re-Estructuración tenemos las siguientes:

-Lograr una estructura menos compartimentalizada y simple.

-Lograr una estrecha coordinación con los servicios de inteligencia y policías internacionales como la INTERPOL.

-Reforzar las oficinas regionales.

-Hacer más riguroso el proceso de reclutamiento.

-Mejorar el personal mediante el sistema de becas en el exterior e internamente.

-Disponer en favor del personal de estabilidad, disponibilidad y riesgo policial, así como los beneficios del “Estatuto Policial.”

-Cambiar la sede central del organismo por razones de seguridad y difícil acceso.

-Crear la plaza de Sub-Director con carácter técnico, y que no esté sujeto a vaivenes de la política.

-Los informes deben seguirse enviando al Ministro de la Presidencia, pero con un sistema de que los Ministros se enteren también de la parte de lo que les concierne.

-Los informes deben mejorar en sustancia y calidad.

- Mejorar el combate a las bandas robacarros.
- Mejorar el sistema de archivos.
- Mejorar el sistema de comunicaciones.
- Crear una Comisión de Control en el Consejo de Seguridad Nacional.

Tal y como los mismos integrantes de la Comisión reconocieron:

En el curso de nuestro análisis de las funciones y estructura de la DIS y después de cambios de impresiones, tanto con el personal de la misma, como con delegados de gobiernos amigos que colaboran con la Dirección en los programas de capacitación y en la coordinación de la lucha contra el crimen organizado, hemos llegado a la conclusión de que para recomendar cambios fundamentales en la estructura, operación y funcionamiento de la misma, se requiere de un estudio y análisis más profundo del que hemos y podríamos realizar, por lo que sugerimos esto se haga una vez que se entregue este informe, solicitando el asesoramiento de algún gobierno amigo.⁶⁰²

Ese estudio “más profundo” nunca se llevó a cabo.

La Asamblea Legislativa Investiga la DIS

En 1995, un periodista radical denunció que la DIS interceptaba teléfonos de los políticos, empresarios y ciudadanos en posiciones estratégicas. El medio de comunicación más importante e influyente de Costa Rica, *La Nación*, se hizo eco de las denuncias del periodista.⁶⁰³ Por ello, en 1996, la Asamblea Legislativa, impresionada por las denuncias, conformó en su seno una “Comisión Especial” para investigar el funcionamiento de la DIS. Es la única experiencia en que el Congreso de Costa Rica estudió el funcionamiento de la DIS, y fue “ad hoc,” pues no existe Comisión permanente de supervisión de la organización.⁶⁰⁴

⁶⁰² Ministerio de la Presidencia, *Informe de Reestructuración de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS)* Tomado del Expediente 12.771, p. 8. Este documento no se hizo público inicialmente. Sólo se logró obtener cuando fue incorporado en las Actas de la Asamblea Legislativa.

⁶⁰³ Las denuncias fueron planteadas primero en un medio radial, sin generar atención nacional. No obstante, al ser referidas luego en el periódico *La Nación* (el principal periódico del país), fue que se despertó el interés de los políticos. En las Actas del Expediente 12.771, se consigna expresamente como antecedente, que la Comisión fue creada debido a que las denuncias fueron publicadas en *La Nación*. Asamblea Legislativa, “Comisión Especial para investigar el funcionamiento de la Dirección de la Inteligencia y Seguridad Nacional,” (sin fecha). Cuando se la busca en http://www.asamblea.go.cr/proyecto/exp_10000.htm, no está disponible.

⁶⁰⁴ Apenas a principios del año 2008, la Asamblea Legislativa creó una “Comisión de Seguridad Ciudadana” en el país, pero su mandato es proponer leyes contra la delincuencia que azota al país.

La Comisión recibió en audiencia a muchas personas, entre ellas Ministros de Estado (Seguridad, Presidencia), y ex-Directores de la DIS. No recibió asesoría de expertos independientes ni consultó literatura especializada de inteligencia.

La recomendación más importante que salió de esta Comisión fue la siguiente:

“Integrar una Comisión de Notables que estudie y proponga las reformas que requiere la Dirección de Seguridad del Estado.”

Esta recomendación tampoco se llevó a cabo.

Virtudes y Pecados de la Inteligencia en Costa Rica

Las Virtudes

Desde su origen en el año 1963, y a pesar de la Ley General de Policía (1994), y la buena voluntad de algunos de sus Directores, el Servicio de Inteligencia de Costa Rica no ha sido más que una organización que se ocupa de vigilar a los críticos del sistema político costarricense, sean estos comunistas, sindicalistas, y hoy día, ecologistas, antiglobalización y anti-TLC.

Antes de dar repaso a deficiencias que caracterizan esta organización, destacamos algunos aspectos positivos que la caracterizan. Las deficiencias que ha exhibido la DIS vienen del liderazgo político que ha habido sobre la organización, las culpas recaen sobre Presidentes, Ministros, Directores de Inteligencia, Diputados, y no sobre sus 150 funcionarios, (200 si incluimos los que componen una unidad especial antiterrorista anexa), que no tienen la culpa de ellas.⁶⁰⁵ Los problemas que tiene la DIS son de administración, visión y liderazgo político.

Entre las Virtudes de la organización, podemos destacar las siguientes:

EXPERIENCIA Y CAPACITACION DEL PERSONAL. Los oficiales de la DIS cuentan con una capacitación muy buena en asuntos de inteligencia. Ya sea por cursos recibidos en Estados Unidos, Israel, España, Taiwán u otros países. Esta capacitación ha sido sobre todo en técnicas de inteligencia operativa, lo que se denomina “Tradecraft.” No cabe duda de la excelencia del personal de la DIS en materia de vigilancia de personas, y técnicas de entrevista y en general de obtención de información.

⁶⁰⁵ Fuentes actuales de la DIS consultadas, y Ley de Presupuesto Nacional, Ministerio de la Presencia, *Relación de Puestos*, Año 2007.

CAPTURA DE FUGITIVOS. La DIS en Costa Rica es la representante del país ante la INTERPOL. Aunque no es una función propiamente de Inteligencia, sino más bien policial, mediante la INTERPOL, la DIS ha logrado la captura de gran cantidad de delincuentes internacionales que huyeron a Costa Rica.⁶⁰⁶

RESTRICCIONES. La Ley General de Policía, (1994), contempló una serie de regulaciones y restricciones a la labor del Servicio de Inteligencia.

1. La no subordinación a entidades extranjeras. Esto fue una respuesta directa a la subordinación que existía con respecto a la CIA durante la Guerra Fría.

De allí el curioso Artículo 17 de la Ley General de Policía que señala:

Artículo 17.-Faltas Graves. “Se considerarán faltas graves, sin perjuicio de otras disposiciones de esta ley, aun cuando no configuren delito, la subordinación de los jefes o los miembros de este cuerpo de policía a órdenes o instrucciones de gobiernos o entidades extranjeras, así como la aceptación de cualquier promesa o beneficio susceptible de apreciación pecuniaria, ya sea por el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ese servicio, por parte de cualquier persona física o jurídica que no sea el Estado costarricense. Por estas faltas y previa audiencia, los infractores serán sancionados con despido inmediato.”⁶⁰⁷

2. Los funcionarios de la DIS no pueden ejecutar allanamientos, no pueden realizar interrogatorios, ni pueden hacer detenciones.

3. No pueden incurrir en torturas ni cualquier otro tratamiento cruel o degradante, ni siquiera invocando razones de seguridad nacional.

4. No pueden incurrir en actos de corrupción.

NO HA HABIDO POLITICA SISTEMATICA DE VIOLACION DE DERECHOS HUMANOS.

Costa Rica es un país reconocido por su civilismo y su respeto a los Derechos Humanos. Contrario a otros países de América Latina, la DIS no exhibe un registro de violaciones graves a derechos humanos. Nada de la información con que hemos tenido acceso nos refiere que personal de la DIS haya incurrido en secuestros, asesinato de oposi-

⁶⁰⁶ http://www.nacion.com/ln_ee/2007/junio/03/sucesos1108216.htm.

⁶⁰⁷ La Ley General de Policía es accesible íntegramente en: http://www.msp.go.cr/leyes_reglamentos/.

tores políticos, desapariciones, practica sistemática de torturas, y eso es algo bueno de dicha organización, pues en ello, ha sido consistente con el régimen democrático. No ha sido una “policía política” ni cayó en “guerras sucias.”

Pecados de la Inteligencia en Costa Rica

LA DIS: UNA ORGANIZACIÓN QUE FUNCIONA AL REVÉS

En un estudio elaborado sobre la Comunidad de Inteligencia de los Estados Unidos, se dice lo siguiente:

*“Las Agencias de Inteligencia no pueden operar en el vacío. Como cualquier otra organización de servicio las agencias de inteligencia deben tener guías de la gente que sirven. Ellas existen como una herramienta del gobierno para recoger y evaluar información, y si no reciben una dirección, hay más posibilidad que los recursos sean mal dirigidos y desperdiciados. Las Agencias de Inteligencia necesitan saber qué información deben recolectar y cuando es necesario. Ellas necesitan saber si sus productos son útiles y como pueden ser mejorados para servir a las Decisiones de Políticas. La Guía debe venir desde arriba. La dirección de los Decisores de Políticas deben ser el fundamento y el catalizador del trabajo de la Comunidad de Inteligencia.”*⁶⁰⁸

Dado lo anterior, pareciera increíble decir que una organización de inteligencia “trabaja al revés,” es decir, de cómo debiera ser el funcionamiento adecuado de una organización de inteligencia, pero este es el caso de Costa Rica.

Para demostrar ello, nos basta transcribir de las Actas Legislativas, el siguiente diálogo entre un Diputado de la Comisión Legislativa que investigó la DIS (1996), y un ex Director de Inteligencia:

⁶⁰⁸ Comisión sobre los Roles y Capacidades de la Comunidad de Inteligencia de los Estados Unidos, *Preparing for the 21st Century. An Appraisal of US Intelligence* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1 March 1996), 29.

Diputado:

“Durante el período en que usted fungió como Director, [de la DIS] hubo dos ministros de la Presidencia, ¿recibía usted instrucciones por parte de ellos acerca de áreas o tareas que les resultaba a ellos importante que ustedes tuvieran información?”

Ex-director de la DIS:

“El procedimiento establecido era que si el Ministro, yo no recuerdo una sola vez que el Ministro me diera una Directriz expresa con respecto a eso, había digamos un margen claro en el sentido de que algún elemento que nosotros pudiéramos obtener con respecto a la seguridad del país, se lo comunicaba a él, ese era el procedimiento, pero no recuerdo una sola vez, ni don Rodolfo ni don Rolando, concretamente me solicitaran acerca de algo específico, que averiguara algo, no era digamos la manera como funcionaba, puede ser que en el transcurso de algún hecho que ya se estaba dando, si hubo una solicitud, pero no como una Directriz ministerial en el sentido de tratar de hacer eso.”

Diputado:

“Normalmente entonces el funcionamiento era por decir así de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo, Ustedes alimentaban de información...”

Ex-director de la DIS:

“La función de la DIS es proporcionar información y usted comprenderá que el Ministro de la Presidencia, además de ser una persona muy ocupada no es tampoco un funcionario experto en estos temas, de modo que ciertamente lo que uno trataba de hacer era proporcionar la información, que entendía podía servirle para el mejor desempeño de su trabajo, ese ha sido digamos no sólo mi política sino supongo yo la de todos los que han estado en ese puesto.”⁶⁰⁹

340 |

Queda claro que en Costa Rica, los Consumidores de Inteligencia, es decir el Presidente y el Ministros de la Presidencia no definen nada a la DIS sobre los “Requerimientos de Inteligencia,” esto es lo que desean saber para tomar decisiones ellos o el Presidente. La “Doctrina de la Inteligencia” nos dice con toda

⁶⁰⁹ Actas del Expediente Legislativo N 12.771. Asamblea Legislativa, “Comisión Especial para investigar el funcionamiento de la Dirección de la Inteligencia y Seguridad Nacional,” p. 124.

claridad que “la Guía debe venir desde arriba,” pero en Costa Rica se acepta que funciona al revés: funciona de abajo hacia arriba.

En Costa Rica, sea bueno o malo el producto que le traiga la organización de inteligencia, el Presidente o los Ministros de la Presidencia, no tiene elemento alguno para juzgar su calidad. Simple y sencillamente, la DIS cuenta con alguna información se la hace saber al Ministro de la Presidencia, pero sin que este específicamente se la haya pedido.

Fuentes documentales y personas entrevistadas bajo condición confidencial nos han confirmado que esta situación ha sido siempre la forma como trabaja esta organización e incluso hoy día.

ADMINISTRACION Y LIDERAZGO

En Costa Rica, el Director de la DIS rinde cuentas e informes al Ministro de la Presidencia, y este al Presidente de la República. Pero, ¿qué saben de inteligencia tanto el Director como el Ministro de la Presidencia?

Examinemos en primer término el caso del Director. El Jefe o Director de Inteligencia de un país debiera ser en primera instancia una persona familiarizada con una materia tan ardua y compleja, y a la vez tener cierta cercanía del Presidente. En Costa Rica, lo primero no ha importado ni ha sido necesario, siempre esto está resuelto por lo Segundo, en detrimento de lo Primero. Lo que importa en Costa Rica no es que el Director de Inteligencia sepa algo de inteligencia, sino que sea un afiliado político del Presidente. En Costa Rica, la mayoría de los Jefes de Inteligencia no han sabido nada del tema antes de asumir el cargo.

El Decreto de organización de la DIS (1994) emitido después como complemento de la Ley General de Policía (1994), nos dice que esta organización deberá contar con un Director. Se nos avisa cuál debe ser su perfil académico, y luego sus funciones:

“Dirección General. La dirección general estará a cargo de un profesional preferiblemente en el área de Derecho u otra que, a juicio del Presidente o del Ministro de la Presidencia, le permite llenar las necesidades propias de la función. “

“Sus responsabilidades serán el planeamiento, programación, dirección, coordinación y supervisión de actividades técnicas, científicas, administrativas, de inteligencia e investigaciones, con programas sustantivos del

más alto grado de dificultad, confidencialidad y responsabilidad del ámbito nacional, con la finalidad de velar por la seguridad del Estado.”⁶¹⁰

Pero veamos lo que el Director de la DIS entre el año 1990-1994, manifestó con candor ante la Comisión Legislativa que investigó la DIS. Al preguntarle un Diputado porqué había sido nombrado Director de la DIS, contestó:

“Trabajé activamente en la parte programática que elaboró el programa de gobierno en ese gobierno, y se me asignó a ese puesto no por razón del conocimiento que tenía, sino por la disponibilidad que había de que me ocupara de eso.”

Dicho sea en otras palabras: yo no sabía nada del tema, pero no importaba, igual dije que me podía ocupar de eso.

Veamos ahora la situación del Ministro de la Presidencia. En la citada Comisión Legislativa que investigó la DIS (1996), se le preguntó a un Ministro de la Presidencia como funcionaba la supervisión de dicha organización:

“Sin embargo, en el caso particular de la DIS y como yo no tenía ninguna experiencia, y [no] la sigo teniendo, soy un hombre de leyes, mi profesión es abogado y no tengo ningún conocimiento profundo sobre lo que deberían ser los cuerpos de seguridad, los cuerpos de policía, etcétera, y que fue en razón de mi posición como Ministro de la Presidencia que me correspondió asumir esta tarea...”

En síntesis, es estos casos que parecen ser típicos, ni el Ministro de la Presidencia que les corresponde supervisar la DIS, ni el Director de la DIS que le corresponde dirigirla saben algo del tema aun antes de asumir dichos cargos.

Con muy pocas excepciones (cuando se ha optado por algún funcionario de carrera de la organización), las fuentes consultadas nos confirman que lo expuesto ha sido siempre la regla con respecto al funcionamiento de dicha organización. Los Directores de Inteligencia de Costa Rica se nombran por ser amigos del Presidente, y con eso basta. No importa que no sepan absolutamente nada de la materia.

342 | UN MARCO LEGAL CONFUSO

En 1994 fue aprobada la Ley General de Policía, que consideró a la DIS una policía:

“Artículo 16. Créase la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, como órgano informativo del presidente de la República, en

⁶¹⁰ Poder Ejecutivo, *Decreto Ejecutivo N 23.758-MP*, Reglamento de Organización de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, 1994.

*materia de seguridad nacional. Funcionará bajo el mando exclusivo del presidente de la República, quien podrá delegar, en los Ministros de la Presidencia, la supervisión del cumplimiento de las funciones de este cuerpo policial.*⁶¹¹

Los organismos de inteligencia no son policías, por lo que hemos insistido en la necesidad de una “Ley de Inteligencia” que venga a poner orden en esta materia.

Esta Ley definiría el establecimiento de una “Comunidad Nacional de Inteligencia,” así como aspectos sobre su Naturaleza, Directrices sobre Requerimientos de Inteligencia, Consumidores, nombramiento del Director, Secreto de Estado, desclasificación de documentos, Asuntos Públicos.

NO EXISTE UNA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA

En Costa Rica no existe una definición formal ni informal de una “Comunidad de la Inteligencia” que serían todos los organismos del Estado que tienen que ver con recolección, análisis y diseminación de información relativa a inteligencia. Más aún, el concepto de “Comunidad de Inteligencia” ni siquiera existe ni se discute en los círculos de seguridad. Los intercambios de información entre los organismos de seguridad son más basados en relaciones de amistad entre los jefes de las organizaciones que en procedimientos institucionalizados.

No existe un “Plan” coherente y sistematizado del reparto de las labores de “Inteligencia” por parte del Estado, en el tanto, tampoco hay una elaboración sistemática de “Requerimientos” de Inteligencia” como quedó antes claramente expuesto cuando examinamos el grado de conocimiento del tema de Ministros y Directores de Inteligencia.

La recolección de “inteligencia” por parte de cada una de las organizaciones de investigación, o de seguridad, se hace según criterios propios y arbitrarios, según el mejor entender de los respectivos jefes de dichas organizaciones.

No existe uniformidad, ni tampoco un centralizador de toda la información que recolecta el Estado en asuntos de seguridad, por tanto, en ningún caso podemos hablar de una “Comunidad de Inteligencia” en Costa Rica.

| 343

PERFIL INADECUADO DE LOS FUNCIONARIOS

El sistema de reclutamiento de los funcionarios de inteligencia, aunque ha mejorado algo después del fin de la Guerra Fría, hoy día se orienta a reclutar

⁶¹¹ Ver La Ley General de Policía, accesible íntegramente en: http://www.msp.go.cr/leyes_reglamentos/, p. 19.

personal al estilo “detectives” aunque un poco más educados. Hoy día quienes intentan ingresar a la DIS son mayormente ex miembros de cuerpos policiales, o graduados de Criminología o de Investigación Criminal.

La organización no atrae politólogos, historiadores, sociólogos, o relacionistas internacionales para integrar sus filas, ni hay un plan para atraerlos. Los pocos que dominan un idioma extranjero (inglés), es porque lo aprendieron por sí mismos, no porque la organización lo fomenta. Los que estudian en la universidad no es porque la organización lo fomenta o les otorgue becas, sino por deseo propio.

Como escribe Ángel Codevilla:

*“¿Es el mundo de la inteligencia diferente de otras actividades humanas en su dependencia del personal adecuado? Consideramos que sí, en que requiere una inusual amplitud y variedad de talentos, que muchos de estos talentos son raros, y que la mayoría son de los que no pueden ser enseñados especialmente por gobiernos. Así construir un servicio de inteligencia efectivo viene a ser imaginarse cuáles tipos de personas están más calificadas para las tareas, encontrarlas, y darles los incentivos apropiados para que realicen las tareas que les son asignadas. Contrariamente, la peor manera de construir un servicio de inteligencia es establecer una burocracia en línea y dejarla rodar, perpetuándose a sí misma.”*⁶¹²

UNA ORGANIZACIÓN DE INTELIGENCIA NO ES UNA POLICÍA

Lamentablemente, esa claridad no ha existido en Costa Rica, y el liderazgo político no ha entendido que lo que se necesitan no son detectives o criminólogos, sino graduados universitarios en Ciencias Sociales como politólogos o similares.

UNA ORGANIZACION POCO TRANSPARENTE Y ABIERTA AL DEBATE

344 |

El primer decreto que rigió legalmente a la DIS (1985),⁶¹³ estableció que los documentos internos eran “Secreto de Estado,” lo que era ridículo. Luego, la

⁶¹² Angelo Codevilla, *Informing Statecraft. Intelligence for a New Century* (Free Press, 2002), p. 324.

⁶¹³ Poder Ejecutivo, *Decreto Ejecutivo N 23.758-MP*, Reglamento de Organización de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, 1994.

Ley General de Policía (Artículo 16), estableció que todos los documentos son confidenciales, y que podían ser declarados “Secreto de Estado.”

Los integrantes de la Comisión del Poder Ejecutivo que estudiaron la DIS (1996), recomendaron lo siguiente:

“Actualmente existe documentación vieja que ha perdido actualidad y que no tiene valor alguno. Se recomienda destruirla previa selección y autorización de la Dirección de la DIS, y el visto bueno del Ministro de la Presidencia.”⁶¹⁴

En resumen, los documentos de la DIS son inaccesibles, y en lugar de estimarse posible su desclasificación (como lo hace la CIA por ejemplo), para estudio histórico, una Comisión que “estudió” el tema recomendó más bien destruirlos.

En la práctica, hoy día los documentos de la DIS se siguen manejando como secretos de estado, y más de 45 años después de su establecimiento, ningún documento de la DIS se ha hecho público.

Otro detalle relevante, que demuestra la poca creencia en la transparencia es la “desconfianza” con que tratan los funcionarios de la organización la discusión de estos temas. El autor impartió en el año 1994 un primer curso sobre inteligencia en la Universidad de Costa Rica, y hasta allí llegaron funcionarios de la DIS a averiguar de qué se trataba el curso. Inclusive, trataron de conseguir con el autor el listado de los alumnos para “chequearlos”!

Conclusión

A pesar de que sus funcionarios “de planta” carezcan de los antecedentes académicos que consideramos deseables, son profesionales en el sentido de que saben hacer bien su trabajo (obtener y transmitir información). La crítica de este ensayo no se dirige contra ellos. Ahora bien, la Inteligencia que produce la DIS no puede ser de calidad, en razón de que los “Consumidores” de Inteligencia principales de Costa Rica, sea el Presidente, el Ministro de la Presidencia, han desconocido totalmente dicha materia. Para peores, los Directores tampoco en su mayoría han sabido algo del tema antes de asumir dichos cargos.

| 345

Es posible que haya habido excepciones notables a este patrón, pero en realidad, son más los Directores que reconocerían que no sabían nada del tema antes de asumir ese cargo que los que si tenían alguna idea mínima del tema.

Lo que uno se pregunta es si la Inteligencia en Costa Rica funciona tan mal, por qué si se dan estos “pecados,” entonces nunca ha sido un problema para el

⁶¹⁴ Asamblea Legislativa, *Expediente 12.771*, p 47.

régimen democrático del país. Es decir, si no hay Comunidad de Inteligencia, si los Directores ocupan ese puesto por ser amigos del Presidente, si la organización trabaja al revés, si su marco legal es confuso, si no hay transparencia, si los nuevos funcionarios son mayormente criminólogos, entonces porque eso no ha tenido consecuencias para la estabilidad política o la seguridad del país.

La explicación es la siguiente: todas estas deficiencias no han afectado a Costa Rica por la misma razón que el país se ha dado el lujo de carecer de Ejército: el país carece en primer lugar de amenazas externas por parte de otros Estados, y la única amenaza que podría verse así es de carácter no tradicional (el Tráfico de Drogas), y el país ha desarrollado una serie de estructuras de seguridad profesionales ajenas al Servicio de Inteligencia (cuerpos de policía de investigación), que han sido muy efectivas en la contención de dicha amenaza.

Ningún país del mundo tiene pretensiones hostiles contra Costa Rica, carecemos de tecnología de punta que robar, ni poseemos recursos estratégicos a nivel mundial como diamantes, petróleo, u otro de importancia. Ningún grupo terrorista existe u opera en el país, y el único que existió en los años 80s fue detectado y desarticulado totalmente por la Policía Judicial (OIJ).⁶¹⁵ En materia de narcotráfico, la Policía de Control de Drogas (PCD), y el Servicio Nacional de Guardacostas (SNG), ha sido totalmente capaz de desarticular las operaciones de organizaciones narcotraficantes que operan en el país por aire, tierra y mar.

En Costa Rica para efecto de saber que los sindicatos van a hacer una huelga contra el TLC, o una protesta no se necesita de un servicio de inteligencia, sino únicamente leer el periódico *La Nación*.

Costa Rica ha carecido hasta la fecha de una organización de inteligencia manejada con un criterio de calidad y excelencia desde el punto de vista del liderazgo político porque los políticos han asumido deliberadamente ese riesgo de manera negligente y no les ha interesado cambiar seriamente esa situación aunque como vimos, hayan habido propuestas en ese sentido.

346 | Los políticos de Estados Unidos se dieron cuenta de lo catastrófico de asumir esos riesgos, cuando ocurrieron los ataques del 11 de Setiembre de 2001, y por tanto, impulsaron una profunda cirugía de sus leyes (Patriot Act, entre otras) y de sus organismos de inteligencia y seguridad (CIA, FBI), e inclusive creando un “superministerio” de Homeland Security. Los políticos de Costa Rica lamentablemente, no aprendieron nada de esos ataques.

⁶¹⁵ No hay un libro sobre el tema del “Terrorismo en Costa Rica.” Este grupo terrorismo se le denominó “La Familia” y sus integrantes fueron entrenados en Libia y la Unión Soviética. Entrevista con oficiales del OIJ, bajo condición de confidencia, y periódicos de la época.

ANEXO

DECRETO N 16398-SP (fecha 1986)

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
Y EL MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA

En uso de las facultades que les confieren los incisos 3) del artículo 139 y 16 y 18 del artículo 140 de la Constitución Política y:

Considerando

a) Que es necesario normar el funcionamiento de la Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS), a fin de institucionalizarla como cuerpo formal y especial de policía de seguridad.

b) Que por ser un organismo cuyo ámbito de acción se enmarca en las investigaciones y vigilancia relacionadas con la seguridad nacional, su orientación cotidiana debe provenir del Presidente de la República.

Por tanto,

DECRETAN:

Artículo 1.- La Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS), funcionará bajo el mando exclusivo del Presidente de la República y de acuerdo con las orientaciones e instrucciones que sobre la materia establezca el Presidente, quien podrá solicitar la colaboración de uno de los Vicepresidentes de la República para que se encargue de velar por la correcta operación y funcionamiento de este Cuerpo de Seguridad.

Artículo 2.- La Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS) tendrá como función esencial la realización de investigaciones relativas a la seguridad del país; la coordinación y colaboración con organismos internacionales en asuntos de seguridad externa, y la ejecución de labores de vigilancia en materia de Seguridad del Estado y de sus bienes. Contará con la colaboración amplia de todos los organismos del Estado, con especial énfasis en la de otros cuerpos de policía, de investigación o seguridad del Estado.

Artículo 3.- Los informes y documentos internos de la Dirección de Inteligencia y Seguridad se considerarán secretos de Estado y todos los asuntos que se le encarguen se considerarán estrictamente confidenciales.

Artículo 4.- La Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS) para efectos presupuestarios continuará dependiendo del Ministerio de Seguridad Pública.

Artículo 5.- Rige a partir de esta fecha.

Dado en la Presidencia de la República.-San José, a los veintiocho días del mes de junio.

LUIS ALBERTO MONGE

El Ministro de Seguridad Pública,

BENJAMIN E. PIZA CARRANZA

Datos Biográficos del Autor

Paul Chaves C. es graduado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (1993). Entre otros muchos cursos en temas de seguridad, ha participado del “Curso de Administración de la Defensa” y “Economía de la Defensa” del Centro de Estudios Hemisféricos en Defensa de la Universidad de la Defensa Nacional y de “Analista de Inteligencia” del Instituto para la Cooperación Hemisférica de Seguridad (Whinsec, 2008). Fue uno de los Asesores Principales del Ministro de Seguridad de Costa Rica entre el año 2000 al 2006. Sus áreas de interés académico son Políticas Públicas de Inteligencia y Seguridad. Es un reconocido académico y consultor en temas de Narcotráfico y Crimen Organizado. Puede ser contactado al *pchavesc@yahoo.com*.

Expresión
de la
Cultura
de
Inteligencia

LA CULTURA DE INTELIGENCIA EN ESPAÑA

Una Exigencia Estratégica en Desarrollo

Fernando Velasco; Rubén Arcos; Diego Navarro

Resumen

Se exponen los fundamentos y principales actuaciones en materia de cultura de inteligencia en España. Desde un desconocimiento sobre estas cuestiones hasta la realidad actual, se evidencia un relevante cambio de tendencia. En este momento, la interrelación entre sociedad y servicios de inteligencia avanza hacia el conocimiento, la normalización de la percepción de sus funciones y su razón de ser para contribuir a la prevención de riesgos, peligros y amenazas a la seguridad y a los intereses de la Nación.

Introducción

La relación en Occidente entre el mundo académico y las diversas comunidades de Inteligencia es un hecho caracterizado por su antigüedad. Sin necesidad de remontarnos más lejos en el tiempo, podemos citar la conocida contribución de Alan Turing y otros científicos británicos durante la Segunda Guerra Mundial, o el ejemplo paradigmático de Estados Unidos y las universidades de la Ivy League, como cantera de reclutamiento para la comunidad de Inteligencia desde los tiempos de Nathan Hale. El trabajo de Michael Goodman, por ejemplo, refleja esa relación histórica entre el mundo académico y los servicios de inteligencia en países como Reino Unido.⁶¹⁶ Otros enfoques más recientes retoman de nuevo las similitudes entre la actividad académica, científica e investigadora llevada a cabo en los campus universitarios y los procesos de generación de inteligencia dentro de servicios y organismos, tal y como expusiera ya en su momento Sherman Kent en su estudio clásico.⁶¹⁷ Otra cuestión a dilucidar es si en todos estos países las bases de una cultura de inteligencia están plenamente aceptadas y socialmente compartidas con objeto de asociar la importancia preventiva de la actividad de Inteligencia con la defensa de la seguridad nacional. Ahora bien, ¿en qué medida

| 351

⁶¹⁶ Michael Goodman, "Studying and Teaching About Intelligence: The Approach in the United Kingdom." *Studies in Intelligence* (2006), 50: 2.

⁶¹⁷ Harold M. Greenberg, "Intelligence of the Past: Intelligence for the Future." En Loch Johnson (ed.), *Strategic Intelligence: Understanding the Hidden Side of Government*. Vol. 1. (Westport; London: Praeger Security, 2007), p. 169-180.

el mundo universitario puede convertirse en motor de una denominada “cultura de inteligencia” en un país? ¿Cómo se puede contribuir a superar las enormes barreras y falsas apreciaciones existentes entre amplios sectores de la sociedad y los organismos de inteligencia? Es más, ¿existe una doctrina acerca del concepto de cultura de inteligencia plenamente aceptada?

En España, caso al que nos referimos de manera específica en estas páginas, el fomento de las relaciones entre Universidad y servicios de Inteligencia es un proceso muy reciente, posibilitado por la democracia surgida de la Constitución de 1978. A partir de este momento, se pueden rastrear los orígenes de la cultura cívica y la socialización política del mundo de la inteligencia.⁶¹⁸

El hecho más relevante en este sentido lo constituye la creación del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), que sustituía al Centro Superior de Información de la Defensa (CESID), por la Ley 11/2002, de 6 de mayo, motivada por la demanda de la sociedad española de “unos servicios de inteligencia eficaces, especializados y modernos, capaces de afrontar los nuevos retos del actual escenario nacional e internacional, regidos por los principios de control y pleno sometimiento al ordenamiento jurídico.”⁶¹⁹ De esta forma, junto con la aprobación de la Ley Orgánica 6/2002, complementaria de la anterior, y reguladora del control judicial previo del CNI para las actividades del mismo que afectan a los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 18.2 y 18.3 de nuestra Constitución (inviolabilidad del domicilio y secreto de las comunicaciones), España establecía una regulación sistemática y más apropiada en relación con los principios constitucionales.

352 | Por otro lado, la diversidad, complejidad e interconexión de las amenazas que caracterizan al nuevo escenario de seguridad surgido del fin de la guerra fría, exige coordinación en el ámbito nacional y cooperación internacional, pero también un acercamiento de los servicios de inteligencia a la sociedad con el objetivo estratégico de facilitar el intercambio de conocimientos especializados entre el mundo académico y la comunidad de Inteligencia. De la misma forma, la sociedad debe asumir, como en el caso de las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y la protección de los entornos naturales, la parte de responsabilidad que le corresponde en el ámbito de la seguridad y la defensa. Los ciudadanos de las sociedades democráticas somos también responsables, cada cual en un nivel determinado, de contribuir a una seguridad que garantice nuestro progreso y el sistema que libremente nos hemos dado.

⁶¹⁸ Rafael Martínez, “Cultura política sobre inteligencia: hacia un encuentro con la sociedad,” en Diego Navarro Bonilla y Miguel Ángel Esteban Navarro (coords.), *Terrorismo global, gestión de información y servicios de inteligencia* (Madrid: Plaza y Valdés, 2007), p. 165-206.

⁶¹⁹ Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.

Concepto y Necesidad de una Cultura de Inteligencia en España

Para responder a esta exigencia, la creación de una cultura de Inteligencia en España constituye un objetivo fundamental. Es conveniente detenerse previamente en el concepto de cultura, al que Juan Goberna, autor del estado de la cuestión más completo y exhaustivo sobre investigación y producción bibliográfica en materia de inteligencia en España, ha dedicado valiosas páginas.⁶²⁰ Con el propósito de comprender el alcance de la cultura de Inteligencia Zygmunt Bauman ha caracterizado el concepto por su persistente ambigüedad.⁶²¹ De hecho, en buena parte de los llamados “estudios culturales,” se suele citar a Raymond Williams para indicar la dificultad del término. En su uso más general, nos dice Williams:

Se produce un intenso desarrollo del sentido de “cultura” como cultivo activo de la mente. Podemos distinguir una serie de significados que va: desde 1) *un estado desarrollado de la mente*, como en el caso de “una persona con cultura,” “una persona culta;” hasta 2) *los procesos de este desarrollo*, como en el caso de los “intereses culturales” y las “actividades culturales;” y 3) *los medios de estos procesos*, como “las artes” y “las obras humanas intelectuales.” Este último es el significado general más común en nuestra propia época, aunque todos se utilizan. Coexisten, a veces incómodamente, con el uso antropológico y el sociológico — éste sumamente extendido — que indica “todo el modo de vida” de un pueblo diferenciado o de algún otro grupo social.⁶²²

Es necesario, obviamente, partir de este enfoque antropológico para comprender el significado y alcance de la cultura de Inteligencia. En este sentido, la concepción “geertziana” de la cultura como mecanismos de control (programas, instrucciones, reglas), en analogía con la programación de las computadoras, supone una aportación de gran valor. De acuerdo con Clifford Geertz, el hombre depende más que ningún otro ser de mecanismos de control extragenéticos para ordenar su conducta.⁶²³ A diferencia de los animales inferiores, el hombre necesita, además de fuentes genéticas de información, fuentes culturales para ori-

⁶²⁰ Juan Goberna Falque, *Cultura, culturae: estudios de historia intelectual contemporánea* (Murcia: Pictografía, 2005); “La cultura de la inteligencia y la Historia contemporánea de España: problemas actuales y perspectivas de futuro,” *Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 11 (enero-junio 2006), p. 93-106; y *Inteligencia, espionaje y servicios secretos en España* (Madrid: Ministerio de Defensa, 2007).

⁶²¹ Zygmunt Bauman, *La cultura como praxis* (Barcelona: Paidós, 2002), p. 95.

⁶²² Raymond Williams, *Sociología de la Cultura* (Barcelona: Paidós, 1981), p. 11.

⁶²³ Clifford Geertz, *La interpretación de las culturas* (Barcelona: Gedisa, 2001), p. 51.

entar su acción. En *El impacto del concepto de cultura en el concepto de hombre*,⁶²⁴ Geertz argumentaba que “si no estuviera dirigida por estructuras culturales — por sistemas organizados de símbolos significativos —, la conducta del hombre sería virtualmente ingobernable, sería un puro caos de actos sin finalidad y de estallidos de emociones, de suerte que su experiencia sería virtualmente amorfa.”⁶²⁵ La cultura sería, por tanto, una condición esencial de la existencia humana, tal y como establece Geertz:

Cuando se la concibe como una serie de dispositivos simbólicos para controlar la conducta, como una serie de fuentes extrasomáticas de información, la cultura suministra el vínculo entre lo que los hombres son intrínsecamente capaces de llegar a ser y lo que realmente llegan a ser uno por uno. Llegar a ser humano es llegar a ser un individuo y llegamos a ser individuos guiados por esquemas culturales, por sistemas de significación históricamente creados en virtud de los cuales formamos, ordenamos, sustentamos y dirigimos nuestras vidas. Y los esquemas culturales son no generales sino específicos.⁶²⁶

En la misma línea de analogía con la programación, sin que ello signifique asimilar una persona a un ordenador, Geert Hofstede propone una concepción de la cultura como software mental, es decir, “la programación mental colectiva distintiva de los miembros de un grupo o categoría de personas.”⁶²⁷ Su propuesta incide, como la de Geertz, en el carácter no hereditario y sí adquirido de la cultura, cuyo origen se encuentra “en los entornos sociales en los que hemos crecido y acumulado nuestras experiencias vitales.”⁶²⁸ Es decir, en la familia, en el colegio, en la universidad, en el trabajo, etc. Geertz dirá que “la cultura es pública porque la significación lo es.”⁶²⁹ Esto es, el individuo utiliza símbolos significativos (palabras, gestos, imágenes, artefactos, etc.) que le son dados en el entorno social para dotar de sentido a su experiencia y ordenar sus acciones. Por lo mismo, sólo los individuos que comparten una cultura o están familiarizados con sus sistemas de significación son capaces de reconocer el significado concreto de un símbolo. De igual manera, será atendiendo al fluir de la conducta, a la acción social — puesto que los individuos la dirigen y organizan su experiencia con los guías suministradas por las fuentes culturales — donde tendremos el acceso a

624 *Ibíd.*, pp. 43-59

625 *Ibíd.*, p. 52.

626 *Ibíd.*, p. 57.

627 Geert Hofstede, *Culturas y organizaciones: El software mental* (Madrid: Alianza, 1999).

628 *Ibíd.*, p. 33.

629 Geertz, *op. cit.*, p. 26.

esos sistemas simbólicos.⁶³⁰ De acuerdo con Hofstede, los valores, entendidos como “tendencias amplias a preferir ciertos estados de las cosas a los otros,” constituyen el núcleo duro del software cultural y se infieren a partir de la forma en que actúan las personas frente a las circunstancias.⁶³¹ Por su parte, la escuela de los “estudios culturales” señala que los significados culturales organizan y regulan las prácticas sociales, influyen la conducta y, en consecuencia, tienen efectos prácticos.⁶³² La cultura, en definitiva, estaría presente en cada una de nuestras prácticas — salvo las que vienen determinadas en nuestros genes — de manera que el significado estaría siendo producido e intercambiado continuamente en todas nuestras interacciones, tanto personales como sociales.⁶³³

Geertz utiliza, en su argumentación sobre el carácter incompleto del hombre y el papel que juega la cultura en su terminación, un ejemplo que nos puede resultar de utilidad para entender la importancia de la cultura de Inteligencia. Este viene a ser el siguiente: de la misma forma en que la catedral de Chartres está hecha de piedra y vidrio pero no es solamente piedra y vidrio, sino una catedral determinada, construida en un tiempo concreto por determinados individuos de una sociedad particular, y para comprender lo que ésta significa es necesario conocer “los conceptos específicos sobre las relaciones entre Dios, el hombre y la arquitectura que rigieron la creación de esa catedral” y no sólo las propiedades de la piedra y el vidrio o lo que es común a las catedrales, con el hombre sucede lo mismo, estamos producidos por la cultura.⁶³⁴ Pues bien, podemos continuar, así como en el ámbito de las artes y las letras, el objetivo de las políticas culturales no debe ser únicamente la creación de “Quijotes y Meninas” (producción de alta cultura), sino también permitir la acumulación del capital cultural necesario por parte de la sociedad, y no sólo por las élites, para apreciar las obras (acceso a la alta cultura) creando las condiciones para que esto sea posible; en el ámbito de la seguridad, la cultura de Inteligencia implica hacer comprender a los ciudadanos el valor y la necesidad de tener un servicio de Inteligencia, y creando las condiciones pedagógicas que lo posibiliten.

La cultura de Inteligencia debe ser entendida como el conjunto de conocimientos que la sociedad debe tener sobre la necesidad, misión y funciones de un servicio de inteligencia, de manera que perciba como propias las cuestiones relacionadas con su seguridad, su libertad y la defensa de sus intereses. Todo ello

630 *Ibíd.*, p. 30.

631 Hofstede, *op. cit.*, p. 39

632 Stuart Hall, *Representation: Cultural Representations and Signifying Practices* (London: Sage Publications, 2003), p. 3.

633 *Ibíd.*

634 Geertz, *op. cit.*, p. 56.

se traduce en cuantas iniciativas en forma de encuentros o publicaciones contribuyan a mejorar ese conocimiento por parte de los ciudadanos. También la hemos definido en otra ocasión como “el conjunto de iniciativas y recursos que promueven la conciencia de su necesidad y aportan comprensión cívica sobre la realidad de los organismos de inteligencia en el ámbito de la seguridad y la defensa en el seno de una sociedad. Una necesidad que, preservando la obligada reserva y cautela propia y natural, incluye la comprensión general de la actividad de un organismo de inteligencia para garantizar los intereses económicos, sociales o defensivos de un Estado en el marco de actuación de un ordenamiento jurídico riguroso.”⁶³⁵

La creación de cultura de Inteligencia implica producir conocimiento en la sociedad sobre la necesidad de organismos de Inteligencia que salvaguarden la seguridad y la defensa de una nación, así como incidir en su carácter de servicio a los intereses generales de los ciudadanos y en su sometimiento al ordenamiento jurídico vigente como organismos integrados en la Administración General del Estado.

Es necesario que la sociedad española se desprenda de imágenes ficticias derivadas de tiempos pre-democráticos y adquiera un conocimiento fundado y real sobre la labor que realiza su servicio de Inteligencia de ámbito nacional, que tome conciencia de su sometimiento al ordenamiento jurídico en el desarrollo de la misión principal que tiene encomendada: “proporcionar al Gobierno la información e inteligencia necesarias para prevenir y evitar cualquier riesgo o amenaza que afecte a la independencia e integridad de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones.”⁶³⁶ De igual modo, se precisa que la sociedad comprenda que el carácter secreto de los objetivos, procedimientos y fuentes del Centro Nacional de Inteligencia, demanda la complicitad de todos, especialmente de los medios de comunicación, para hacer compatible la salvaguarda de la actividad profesional de sus miembros con nuestro derecho a la información.

En las sociedades democráticas, los medios de comunicación constituyen un elemento fundamental para el correcto funcionamiento del sistema. Sin embargo, la relación entre libertad (libertad de expresión, en este caso) y la seguridad (las sociedades democráticas deben tener respuestas rápidas y sin fisuras respetando el Estado de derecho) que deben garantizar los servicios de

356 |

⁶³⁵ Diego Navarro Bonilla, “Introducción,” en *Estudios sobre Inteligencia: Fundamentos para la Seguridad Internacional* (Madrid. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2004), p. 22. (Cuadernos de Estrategia; 127).

⁶³⁶ Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. Capítulo 1. Artículo 1.

Inteligencia moviéndose bajo más absoluta discreción no siempre es fácil, puesto que exige madurez y responsabilidad para conjugar correctamente este binomio. Recordemos que los medios de comunicación son un gran instrumento para proporcionar la información a la sociedad y, de esta forma, crear un estado de opinión. Pero tampoco podemos olvidar que, desgraciadamente, algunos continúan tratando estas cuestiones con excesiva ligereza, desde el sensacionalismo, cuando no desde de un profundo desconocimiento.

Para la producción de cultura de Inteligencia se desarrolla una serie de actividades en diversos ámbitos, fundamentalmente en el académico y en el mundo de la empresa. La actuación en el mundo académico persigue un doble objetivo: convertir la Inteligencia en una disciplina más de investigación y estudio en la universidad, fomentando su inclusión en los programas académicos tanto en los primeros ciclos formativos como en los superiores conducentes a la elaboración de tesis doctorales. El segundo objetivo consiste en permitir que los servicios de Inteligencia se beneficien de la experiencia y conocimientos que universidades y centros de investigación poseen sobre cuestiones que son objeto de seguimiento por parte de aquellos. Es decir, posibilitar que los servicios de Inteligencia dispongan de una reserva de conocimiento que pueda contribuir en el proceso de producción de Inteligencia, así como colaborar en su adaptación a los nuevos escenarios. Por lo que respecta al mundo de la empresa, se persigue conseguir que la Inteligencia (económica y competitiva) sea considerada como un instrumento clave de la gestión en el actual contexto de internacionalización de la economía.

Pese a la dificultad que implica ofrecer una definición comúnmente aceptada por todos, podemos definir la Inteligencia Competitiva como el proceso de adquisición, análisis, interpretación y difusión de la información de valor estratégico para la empresa sobre su entorno competitivo (industria, competidores, etc.) así como su protección, utilizando siempre medios legítimos, con el objetivo de mejorar la competitividad, influencia y seguridad de la empresa.

Es un hecho que la buena información e inteligencia de carácter económico y comercial constituye un factor fundamental que viene marcando la diferencia a lo largo de la historia entre países y empresas. Pero además, en el actual contexto internacional determinado por la competitividad entre empresas en los mercados internacionales y domésticos y la rapidez con que suceden los cambios en el entorno, la información resulta cada vez más imprescindible para la supervivencia de las organizaciones. En el caso de España, la Inteligencia Competitiva comienza a descubrirse como la herramienta esencial que es, constituyendo la formación en este campo una necesidad apremiante.

Dentro del proyecto impulsado por el Centro Nacional de Inteligencia de creación de una cultura de Inteligencia en España como exigencia estratégica, existe un objetivo fundamental, tal y como se ha indicado por parte del Secretario de Estado Director del CNI: se trata de acercar el trabajo del servicio de Inteligencia español a la sociedad. Con este proceso de apertura se pretende alcanzar un mayor grado de confianza en el mismo: “debemos insistir y hacer comprender el carácter preventivo del trabajo de los servicios de inteligencia, su componente estratégico, de seguimiento de los grandes temas, que no nos lleven a confundir urgencia con prioridad.”⁶³⁷

Iniciativas Desarrolladas

El punto de partida para llevar este proyecto a cabo ha sido la creación de una cátedra y un instituto en la Universidad Rey Juan Carlos (URJC) y la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M) respectivamente: la Cátedra “Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos” de la URJC y el Instituto “Juan Velázquez de Velasco” de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa de la UC3M. Fruto de la colaboración entre las dos universidades públicas, las más jóvenes de Madrid, y del apoyo de otros investigadores de diversas universidades españolas, ha surgido la primera revista científica en España en materia de Inteligencia: *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*.

Desde la Cátedra y el Instituto se ha considerado conveniente llevar a cabo cuatro líneas de actuación para la movilización de la cultura de Inteligencia:

1. Una política de capitalización de la experiencia acumulada por personas e instituciones.
2. Una política de formación, de encuentros y diálogo, que permita el acercamiento a los temas con rigor y facilite el intercambio y la confrontación.
3. Una política editorial y de documentación que permita poner en circulación libros, artículos y otras publicaciones fruto de la reflexión innovadora.
4. Una política de investigación, de apertura de líneas de investigación y de elaboración de tesis doctorales sin la cual, el ámbito universitario pierde parte de su razón de ser.

A ellas tratan de responder las siguientes iniciativas que han puesto en marcha:

⁶³⁷ Palabras del Secretario de Estado Director del CNI en la presentación de *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*. Consúltese: https://www.cni.es/docs2/ev_114.pdf.

- a) La Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos de la Universidad Rey Juan Carlos (www.serviciosdeinteligencia.es) organiza desde el año 2006 unas jornadas sobre Inteligencia y seguridad nacional cuyo objetivo es in(formar) a profesores, estudiantes y a la opinión pública sobre las amenazas a la seguridad nacional surgidas del nuevo entorno geoestratégico, así como de las políticas de Inteligencia planteadas en España y en la Unión Europea. La amenaza para la seguridad que supone el crimen organizado transnacional, su carácter multifacético y las vinculaciones que mantiene con el terrorismo, centró su segunda edición en la cual participaron profesionales de la administración pública y expertos del mundo académico.
- b) El Instituto “Juan Velázquez de Velasco” de investigación en inteligencia para la seguridad y la defensa de la Universidad Carlos III de Madrid (www.institutodeinteligencia.uc3m.es) viene prestando especial atención al uso de fuentes de información abiertas para la producción de Inteligencia así como a las amenazas derivadas de las nuevas tecnologías. Prueba de este interés, es el primer seminario organizado por el Instituto de Inteligencia bajo el título “Descubriendo el reverso de Internet: web mining, mensajes ocultos y secretos aparentes” que desarrollaba en profundidad ambas cuestiones, consideradas objeto de estudio prioritario. La correcta gestión de las fuentes de información abiertas constituye un reto para los servicios de Inteligencia en tanto que el enorme incremento de información supone, paradójicamente, un obstáculo para la toma de decisiones.
- c) El estudio continuado a través de jornadas y seminarios, de los modelos de Inteligencia que se han implantado en los países con mayor tradición en el campo de la Inteligencia Económica y Competitiva es fundamental para crear cultura de Inteligencia en las empresas. El modelo francés de Inteligencia Económica ha sido objeto de una de las primeras actividades organizadas por la Cátedra en colaboración con el Club de Exportadores e Inversores Españoles. De la misma forma, la experiencia acumulada por los profesionales de la Inteligencia en el ámbito empresarial y la discusión de los métodos utilizados debe servir para plantear problemáticas, necesidades y soluciones para una adecuada toma de decisiones.
- d) Puesto que los medios de comunicación son muchas veces la única fuente de conocimiento del ciudadano sobre los servicios de Inteligencia, la organización de actividades que permitan plantear la necesidad

de un tratamiento de estas cuestiones desde la responsabilidad y el conocimiento por parte de los medios es esencial. La formación de los futuros profesionales de la información en la universidad supone una necesidad de primera magnitud si se pretende que las informaciones publicadas en relación con nuestros servicios de Inteligencia dejen de producirse desde el morbo y la irresponsabilidad. Un mejor conocimiento de los profesionales del periodismo sobre la necesidad de mantener la reserva de personas, procedimientos y métodos de los servicios de Inteligencia, debe permitir cada vez más la publicación de informaciones desde la responsabilidad. Es necesario que se tome conciencia de lo perjudicial que son algunas informaciones impropiedades y del riesgo que suponen para las personas y las actividades que realizan los servicios de Inteligencia. En este sentido, cabe destacar que entre las actividades desarrolladas se encuentra la oferta de una asignatura para estudiantes del área de las ciencias de la comunicación en la Universidad Rey Juan Carlos impartida por expertos y profesionales de la Inteligencia.

- e) La literatura y el cine son, junto con las informaciones publicadas en los medios de comunicación, la otra gran fuente o recurso del que nutre el ciudadano común, no experto o estudioso, para adquirir conocimiento de la labor que desarrollan los servicios de Inteligencia. Sin embargo, la representación literaria y cinematográfica ha contribuido muchas veces a proyectar una imagen distorsionada de la finalidad y actividades de los servicios de Inteligencia. Una contribución que, en el caso del cine, se ha visto reforzada por la sensación de realidad que es capaz de producir. El estudio de la fusión de ficción y realidad en el cine y en la literatura es objeto de algunas iniciativas que la Cátedra y el Instituto vienen desarrollando. Las ficciones realizadas desde el conocimiento del objeto de la representación, también pueden ser utilizadas como recurso didáctico. Cualquier discurso nacido de la formación y la reflexión, tanto si se sirve de la palabra como de la imagen para comunicar, es susceptible de aportar conocimiento. De la misma forma, conviene someter a la crítica aquellos discursos no realistas que distorsionan la imagen de los servicios de Inteligencia desinformando sobre la verdadera naturaleza de su labor.
- f) Puesto que la investigación es indispensable para avanzar en el conocimiento y fundamental para el desarrollo de nuestras sociedades, ha sido considerada como un objetivo prioritario la producción de tesis

doctorales y la creación de líneas de investigación sobre fuentes abiertas, Inteligencia Económica y Competitiva, metodología de la Inteligencia, así como estudios de carácter histórico, político, jurídico, ético, antropológico y cultural en relación con los servicios de Inteligencia.

- g) Como ya hemos señalado, la colaboración de Cátedra, Instituto e investigadores de diversas universidades españolas ha permitido el nacimiento de la primera revista dedicada a abordar estas cuestiones. Con periodicidad semestral y vocación internacional, esta publicación científica constituye el punto de intersección perfecto para el intercambio de conocimientos entre los profesionales de la Inteligencia, los expertos en seguridad y defensa, el mundo académico y los ciudadanos. La revista pretende convertirse además en un punto de encuentro y de reflexión en torno a estas cuestiones entre la comunidad de países iberoamericanos.
- h) Además de esta primera revista científica en España, la “política” editorial llevada a cabo ha permitido, como proyecto que deseamos destacar, la elaboración de un *Glosario de Inteligencia* coordinado por el profesor Miguel Ángel Esteban Navarro (Universidad de Zaragoza)⁶³⁸ que ha sido publicado por el Ministerio de Defensa de España. En él se ofrece un listado de los principales términos utilizados en el ámbito de los servicios de inteligencia y su correspondiente definición. Las voces que integran la obra se acompañan por los términos equivalentes en inglés y francés. El diseño de la misma permite, tanto su utilización como manual básico sobre servicios de inteligencia, si el lector sigue el orden propuesto en una tabla sistemática, como el manejo para búsquedas puntuales de conceptos.
- i) De todas estas iniciativas dan buena cuenta los sitios Web (ver figuras) de la Cátedra y el Instituto donde se publica periódicamente la información sobre las actividades que venimos realizando para impulsar la creación de cultura de Inteligencia en nuestro país. Proyectos que por sí mismos consideramos de especial relevancia para aportar conocimiento y que pretenden ser un punto de referencia para el estudioso de la Inteligencia y referencia de consulta para el usuario que pretende acercarse a estas cuestiones, además de una ventana al exterior.
- j) Consideramos de suma importancia el establecimiento de relaciones con universidades y centros de investigación de otros

⁶³⁸ Miguel Ángel Esteban Navarro, (Coord.), *Glosario de Inteligencia* (Madrid Ministerio de Defensa, 2007).



SERVICIOS DE INTELIGENCIA
y Sistemas Democráticos
Universidad Rey Juan Carlos

cultura de **inteligencia**

 english information

[www.serviciosdeinteligencia.es](#)

Qué es la Cátedra

El ciclo de inteligencia

El mapa de la inteligencia

Bibliografía

Actividades/Documentación

Actualidad

La revista

Comunidad de inteligencia

Enlaces



Universidad Rey Juan Carlos
Instituto de Humanidades



EULEN
SEGURIDAD



Santander

conócenos

¿Qué es la cátedra?

- La Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos constituye la primera iniciativa en el ámbito universitario español dedicada a la investigación y estudio de la Inteligencia como disciplina científica. **[+]**

Actividades y Documentación

- En la sección de Actividades y Documentación se detallan las principales actividades de la cátedra. **[+]**

más información

Bibliografía

- Contrainteligencia, Decepción y Operaciones Encubiertas
- General
- Historia
- Inteligencia Económica y Competitiva
- Prospectiva
- Revistas

El ciclo de inteligencia

- El proceso de obtención de información y elaboración de Inteligencia se explica tradicionalmente con un ciclo de cuatro fases. **[+]**

el mapa de la inteligencia



la revista (último nº)



Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva

3

3
diciembre 2007-junio 2008

PLAZA Y VALDÉS Ediciones

Nº 3. diciembre 2007-junio 2008

Inteligencia y seguridad
Revista de análisis y prospectiva.

Esta revista supone la primera publicación periódica en España en materia de Inteligencia.

Página Web principal de la Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (<http://www.serviciosdeinteligencia.es>)

países, con el objetivo de enriquecer nuestra cultura de Inteligencia con el acervo acumulado en el exterior y favorecer la reflexión y el intercambio científico.

INSTITUTO JUAN VELÁZQUEZ DE VELASCO
de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa
Universidad Carlos III de Madrid

AGENDA ENLACES DE INTERÉS BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA ANÁLISIS AYUDA A LA INVESTIGACIÓN

SALUDO DE BIENVENIDA >
DON JUAN VELÁZQUEZ... >
FINES Y FUNCIONES >
COMPOSICIÓN >
ESTATUTOS >
CURSOS Y SEMINARIOS >
INVESTIGACIÓN >
PUBLICACIONES >
CONVENIO CNI-UC3M >

Imagen Cabecera

Usted está en: [Home](#)

AGENDA DE EVENTOS

Sept. 3-5 de 2008 I Congreso Internacional sobre Imagen, Cultura y Tecnología: "La imagen como reflejo de la violencia y como control social"
[LEA MÁS](#)

Oct. 22-24 de 2008 I Congreso Nacional de Inteligencia
[LEA MÁS](#)

[MÁS EVENTOS](#)

NUESTRA REVISTA

Inteligencia y seguridad: revista de análisis y prospectiva
Nº 3 Dic. 2007-Jun. 2008
[SUSCRIPCIÓN](#)

CURSOS Y SEMINARIOS

Novedad: I Congreso Nacional de Inteligencia
22-24 de octubre, 2008.
Lugar: Universidad Rey Juan Carlos, Campus de Vicálvaro

Organizado por: Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos de la Universidad Rey Juan Carlos e Instituto "Juan Velázquez de Velasco" de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa de la Universidad Carlos III de Madrid.
[LEA MÁS](#)

ANÁLISIS

Sans titre
Autor: Diego Navarro Bonilla (Director del Instituto "Juan Velázquez de Velasco de Investigación en inteligencia para la seguridad y la defensa, Universidad Carlos III de Madrid).
[LEA MÁS](#)

Página Web principal de la Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (<http://www.serviciosdeinteligencia.es>)

Conclusión

La normalización de las relaciones entre el mundo académico y la comunidad de Inteligencia en España ha acumulado una considerable ampliación debido a las nuevas iniciativas arriba anotadas. Este proceso de normalización posibilitado por la democracia ha sido impulsado por el Centro Nacional de Inteligencia y se viene materializando a través de una serie de colaboraciones con la universidad española enmarcadas por el proyecto de creación de una cultura de Inteligencia. La existencia de una doctrina de Inteligencia aceptable a todos los involucrados depende del éxito de la apertura ya vigente, por parte del CNI, de hacer comprender el valor de aplicar el verdadero carácter preventivo del trabajo de Inteligencia en la defensa de la seguridad y los intereses nacionales. Sin

embargo, como todo proceso cultural, la creación de una cultura de Inteligencia en España necesita del largo plazo para consolidarse. Las amenazas del nuevo contexto de seguridad demandan una respuesta rápida, sobre todo en lo referido a la creación de reservas de Inteligencia. De igual forma, la creación de una cultura de Inteligencia en la empresa privada constituye una necesidad apremiante para afrontar con éxito el reto que supone la internacionalización de la economía.

La universidad debe aceptar la parte de responsabilidad que le corresponde en el ámbito de la seguridad y contribuir al bien común produciendo y transfiriendo conocimiento a la sociedad, y hacer tomar conciencia al ciudadano del valor del trabajo que realizan sus servicios de Inteligencia para garantizar sus derechos y libertades, así como su bienestar. A este desafío y exigencia estratégica tratan de responder las iniciativas desarrolladas hasta el momento que se describen en las páginas anteriores. Si en los países occidentales la interrelación entre universidades y servicios de inteligencia es ya una práctica consolidada durante décadas, en España el futuro inmediato basado en lo conseguido hasta el momento, permite afrontar con gran expectativa y optimismo los interrogantes planteados al inicio de estas páginas.

Datos Biográficos de los Autores

Fernando Velasco. Doctor en Filosofía y Profesor titular de Filosofía Moral y Política en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Director de la Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos en la misma universidad. Co-director de *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*. fernando.velasco@urjc.es.

Rubén Arcos. Licenciado en Comunicación y Humanidades. Doctorando en el programa “La Construcción Social y Cultural de Europa.” Profesor Visitante del Departamento de Ciencias de la Comunicación II de la Universidad Rey Juan Carlos e investigador de la Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos. Actualmente ultima su tesis doctoral sobre Negociaciones y liberación del mercado audiovisual en la Organización Mundial del Comercio. ruben.arcos@urjc.es.

364 | arcos@urjc.es.

Diego Navarro. Doctor en Documentación. Profesor titular de Archivística en el departamento de Biblioteconomía y Documentación de la Universidad Carlos III de Madrid. Director del Instituto Juan Velásquez de Velasco de investigación en inteligencia para la seguridad y la defensa. Co-director de *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*. dnavarro@bib.uc3m.es.

CULTURA DE LA INTELIGENCIA EN CANADÁ

Una Evaluación

Stephane Lefebvre

Resumen

En Canadá, la inteligencia tradicionalmente ha jugado más bien un papel insignificante en la toma de decisiones. Líderes políticos, funcionarios de alto nivel, y diplomáticos raramente mencionan algún interés en inteligencia o algún uso de ella. En este ensayo, voy a argumentar que la cultura de inteligencia en Canadá, hasta el punto en que se puede apreciar, existe al margen de la política de la nación, dándole solamente importancia cuando se perciben tiempos de grandes escándalos o fracasos. Una de las razones principales de esta situación es la cultura estratégica de Canadá, que privilegia factores teóricos reflejados en normas internacionales y discursos sobre la capacidad relativa de los estados. Otras razones incluyen la falta de masa crítica de eruditos y periodistas para educar a los ciudadanos canadienses y oficiales en asuntos de inteligencia en perspectivas multidisciplinarias, y la falta de una estrategia de inteligencia nacional o una visión a largo plazo del papel de inteligencia para adelantarse a los intereses nacionales de Canadá. Siempre y cuando la cultura estratégica de Canadá no vea a la inteligencia como un gran recurso de poder nacional, será muy difícil que una verdadera cultura de inteligencia canadiense pueda emerger más allá de los límites de la comunidad de inteligencia con una capacidad completa e independiente para impulsar la inteligencia nacional. Los cambios de post-9/11 van a necesitar más tiempo para madurar y cumplir con los efectos deseados.

Introducción

La inteligencia contribuye a la fuente de poder nacional de un país. Las figuras claves en el liderazgo de las potencias mayores, incluyendo los Estados Unidos, El Reino Unido, Francia, y Rusia, no podrían estar donde están sin la deliberada apreciación de inteligencia estratégica. Este no es el caso de Canadá, donde la inteligencia tradicionalmente ha jugado más bien un papel insignificante en la toma de decisiones. Líderes políticos, funcionarios de alto nivel, y diplomáticos raramente mencionan algún interés en la inteligencia o algún uso de ella. En una forma decisiva, el antiguo diplomático canadiense, Peter John-

ston, reveló en sus memorias en 1972, que el secretario de la Oficina del Consejo Privado (el vice-ministro del Primer Ministro, Secretario del Gabinete, y Jefe de Servicio Público), preguntó porqué el país está gastando dinero en inteligencia, qué es inteligencia, y si es necesaria. Se realizaron dos estudios, uno tras otro, para contestar las preocupaciones del secretario, concluyendo ambas, después de consultas con Londres y Washington, que gastar dinero en las capacidades de inteligencia de Canadá sería después de todo, dinero bien gastado.⁶³⁹

Este ejemplo expresa vívidamente el argumento planteado con frecuencia por profesionales y académicos de la inteligencia canadiense de que su país no tiene suficiente cultura de inteligencia, si es que alguna pudiera ser percibida. Una de las razones principales de esta situación es la cultura estratégica de Canadá, que privilegia factores teóricos reflejados en normas y discursos internacionales sobre la consideración de la capacidad relativa de los estados.⁶⁴⁰ De este último surgirían los conceptos de desafíos y de oportunidades internacionales, que resultan centrales para una cultura de inteligencia. Pues, en este trabajo, voy a discutir la cultura estratégica de Canadá en tanto provee el contexto necesario para evaluar el lugar de la inteligencia en Canadá. La manera en que los canadienses son, y cuáles son sus símbolos (ej. el castor, la policía real montada canadiense, hockey sobre hielo), sus mitos (ej. Canadá es un país pacifista), y sus metáforas (ej. agente honesto, poder mediano, contrapeso) con relación a asuntos del extranjero y defensa, predisponen a los canadienses a ver la inteligencia bajo una luz particular.⁶⁴¹ Algunos rápidamente argumentan que la estrategia cultural de Canadá está mal definida,⁶⁴² porque los intereses estratégicos del país están mal entendidos por los políticos, y para los funcionarios públicos están por detrás de la promoción y proyección de los valores canadienses en el exterior. Esto se debe al hecho de que mayoritariamente, como ha resaltado el historiador Jack Granatstein, “Canadá es un país sin mucho sentido de su historia, e inevi-

⁶³⁹ Peter Johnston, *Cooper's Snoopers and Other Follies: A Memoir about Spies, Diplomats and Other Rascals* (Victoria: Trafford Publishing, 2002), p. 108-109.

⁶⁴⁰ En otras palabras, planteo que en el contexto canadiense las ideas y los factores ideológicos (los cuales refieren a variables como cultura política, creencias, percepciones, identidades, normas internacionales y nacionales), pueden ser culturalmente más significativos aún que los factores primarios (como las capacidades, patrones de alianzas, el balance del poder militar, los recursos económicos, etc.) Para un panorama sobre el rol de las ideas en los asuntos internacionales, ver Colin Hay, *Political Analysis: A Critical Introduction* (Basingstoke: Palgrave, 2002).

⁶⁴¹ Ver David Haglund, “What Good Is Strategic Culture? A Modest Defence of an Immodest Concept,” ensayo presentado en el encuentro anual de la International Studies Association (Montreal, March 17, 2004), p. 18, 23-26.

⁶⁴² El punto está fuertemente discutido en Scot Robertson, “Years of Innocence and Drift: The Canadian Way of War in the Post-Cold War Era,” en *The Canadian Way of War: Serving the National Interest*, editado por el Cnl Bernd Horn (Toronto: Dundurn Press, 2006), p. 359-368.

tablemente los mitos florecen donde los hechos no son enseñados, son deliberadamente olvidados o fácilmente ignorados.”⁶⁴³

Identidad Nacional Canadiense

Hoy en día, la identidad tradicional nacional de Canadá, (Francés-Inglés y Católico-Protestante, a menudo en tensas relaciones)⁶⁴⁴ está siendo redefinida al aumentar la diversidad cultural, lingüística, étnica, y religiosa. El resultado del censo de 2001 demuestra que Canadá no representa a una población homogénea,⁶⁴⁵ sugiriendo que lo que está trascendiendo estas múltiples diversidades es una identidad cívica compartida basada en un conjunto de valores, conexiones puntuales de la comunidad (a través de la infraestructura, interacciones y programas de colaboración sectorial — ej. instituciones como la Corporación de Televisión Canadiense, y el sistema de atención sanitaria, etc.), y una cultura que acepta diferencias, todas enmarcadas y promovidas en una gran parte por el gobierno federal. Los valores principales, los componentes claves de la identidad nacional de Canadá, giran en torno de las nociones de la diversidad, la paz, la igualdad, la justicia y la democracia.⁶⁴⁶ Una diversidad abarcada por la mayoría de los canadienses, está encarnada en los componentes principales de la legislación federal, incluyendo el Charter of Rights and Freedom, The Official Language Act, The Canadian Multiculturalism Act, y The Employment Equity Act. En el 2004, la mayoría de los canadienses solían ver a Canadá primero como una federación multicultural, y solo el 20 por ciento como un país multinacional con tres naciones fundadoras (Francia, Inglaterra y Aborigen).⁶⁴⁷ En este contexto, la construcción de una identidad nacional basada en lo étnico es una práctica que ha quedado en el pasado, remplazada por la idea que Canadá no es una nación étnica, sino una nación civil en la que los contratos sociales están anclados en el Charter of Rights and Freedom, y el multiculturalismo.⁶⁴⁸ En función

643 J.L. Granatstein, “The peacekeeping myth: ‘Canadians keep the peace; Americans fight wars,’ goes the cliché,” *The National Post*, 31 January 2007, p. A19.

644 Robert Bothwell, *The Penguin History of Canada* (Toronto: Penguin Canada, 2006), p. 435.

645 Por ejemplo, en Canadá, cerca de la quinta parte de la población no habla ni Inglés ni Francés, las dos lenguas oficiales. Los canadienses poseen huellas originales de no menos de 249 grupos etno-culturales y el 85 por ciento de la población del Canadá adhiere a 33 diferentes religiones del mundo. Joanna Anneke Rummens, “Diversity, Identity and Belonging,” *Canadian Diversity*, Vol. 3, No. 2 (Spring 2004), p. 39-42.

646 Erin Tolley, “National Identity and the ‘Canadian Way’: Values, Connections and Culture,” *Canadian Diversity*, Vol. 3, No. 2 (Spring 2004), p. 11-15.

647 Jack Jedwab, “The Myth of Canada as a Multinational Federation,” *Canadian Diversity*, Vol. 3, No. 2 (Spring 2004), p. 21.

648 Chantal Bernier, “Mon pays ce n’est pas un pays, c’est une idée...,” *Canadian Diversity*, Vol. 3, No. 2 (Spring 2004), p. 16-18.

de lo anterior, no debería sorprender que la mayoría de los canadienses (tres de cinco), pese a la agudeza de la amenaza terrorista, se oponga a la discriminación por apariencias individuales por parte de los organismos de seguridad y agencias de inteligencia. Sin embargo, el treinta y cuatro por ciento de esos opositores a la discriminación racial, se basa en motivos morales y el diecisiete por ciento considera que esa manera de tratar la seguridad es inefectiva, sugiriendo tensiones persistentes entre la necesidad de sentirse seguro y ser tolerante.⁶⁴⁹

Los Canadienses y Asuntos Extranjeros

Siendo una potencia pequeña antes de la Segunda Guerra Mundial, Canadá emergió de ese conflicto como un participante activo en los asuntos del mundo. Adoptando el mantra de “Poder Mediano,” despojándose a sí mismo de muchos de sus militares activos — Canadá fue la tercera fuerza más grande entre los aliados — volcándose de manera conciente hacia la obtención de influencia en lugar de depender de un estricto poder material (económico y militar) para lograr sus objetivos internacionales. La seguridad colectiva a través de cooperación internacional y organizaciones constituyó la base de la propuesta del país en la seguridad, creyendo que la seguridad interna empieza con la seguridad en el extranjero. Esta propuesta quedó reflejada, en particular, con los acuerdos de inteligencia extranjera de Canadá con inteligencia de señales, (el UK-USA Acuerdo de Seguridad)⁶⁵⁰ acuerdos con aliados cercanos en inteligencia de defensa (por ejemplo en NATO, NORAD y entre los aliados anglosajones — CANUKUS y AUSCANUKUS).

Que en ocasiones, en algunos temas, Canadá haya logrado un nivel de influencia que excede sus capacidades no está en duda. Sin embargo, como argumenta Jennifer Welsh, esto fue causado principalmente por la habilidad de Canadá para aplicar procesos y tácticas con efecto, y no por su habilidad para reunir la capacidad material necesaria para lograr sus objetivos.⁶⁵¹ Este punto debe ser tenido seriamente en cuenta ya que la influencia no viene de lo que uno dice, sino de las capacidades que uno pone sobre la mesa.⁶⁵² Efectivamente, según Welsh, en el contexto post-9/11, la noción de “poder mediano” ha perdido su lustre, y para los canadienses jóvenes es igual que conformarse con mediocridad. Un estudio

⁶⁴⁹ Doug Fischer, “Many Canadians OK with racial profiling,” *The Windsor Star*, 9 September 2006, p. A6.

⁶⁵⁰ Ver Jeffrey T. Richelson and Desmond Ball, *The Ties That Bind: Intelligence Cooperation Between the UKUSA Countries* (Boston: Allen & Unwin, 1985).

⁶⁵¹ Respuesta de Jennifer Welsh en *What Is a Canadian: Forty-Three Thought-Provoking Responses*, editado por Irvin Studin (Toronto: McClelland & Stewart, 2006), p. 255.

⁶⁵² Roy Rempel, *Dreamland: How Canada's Pretend Foreign Policy Has Undermined Sovereignty* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2006), p. 15.

hecho en el 2005 por Ipsos-Reid del Instituto de Canadá del Centro Internacional de Woodrow Wilson y el Instituto de Canadá en Asuntos de América del Norte da crédito a esta opinión, ya que el cincuenta y seis por ciento de los canadienses consideraron que su país es una fuerza débil en asuntos mundiales, resultado que contradice a otra encuesta realizada el año pasado, en la que un setenta y seis por ciento de los canadienses están de acuerdo con la declaración de que “Canadá es un actor principal en asuntos mundiales.”⁶⁵³ Estas dos encuestas sugieren que los canadienses no tienen buena idea del lugar de Canadá en asuntos alrededor del mundo, ni de su habilidad y capacidad para producir cambios y actuar según sus intereses. Es generalmente seguro argumentar que los canadienses tienen poco interés en la política extranjera y que sus opiniones en asuntos de la política extranjera están fragmentadas.⁶⁵⁴

Esta “larga escala de ambivalencia y falta de entendimiento sobre la naturaleza del poder y la fuente de influencia auténtica en asuntos internacionales”⁶⁵⁵ entre los canadienses ha permitido a los gobiernos Liberales post-Segunda Guerra Mundial a perseguir una política extranjera enfocada en los valores canadienses y en la noción de que el “multilateralismo debe ser la fuente principal para Canadá de autoridad moral en asuntos internacionales,”⁶⁵⁶ sin importar cuáles son los intereses nacionales de Canadá en términos de beneficiar directamente a los canadienses ordinarios. Los gobiernos conservadores han tenido grandes dificultades al revisar este modelo — incluyendo el incremento de la capacidad material de Canadá para ser una fuerza en el mundo — que a través del tiempo se ha convertido en la necesidad de diferenciar Canadá de los Estados Unidos, y decisiones que algunos podrían argumentar que están en contra de los intereses de Canadá (ej. la negación a participar en la defensa de misiles de Estados Unidos, aunque Canadá sería directamente afectada por cualquier ataque misil estratégico en contra de los Estados Unidos).

Que Canadá “no es un líder destacado en un solo dominio de asuntos mundiales o política pública internacional,”⁶⁵⁷ a pesar de sus condiciones geográficas y sus recursos, es claramente desconcertante para muchos. Para el cientí-

653 Ipsos-Reid, *A Public Opinion Survey of Canadians and Americans*, Final Report (May 2005), p. 7.

654 William Hogg, “Plus ça change: Continuity and Culture in Foreign Policy White Papers,” *International Journal*, Vol. 59, No. 3 (Summer 2004).

655 Este argumento ha sido totalmente desarrollado y empíricamente fundamentado en Rempel, *Dreamland: How Canada’s Pretend Foreign Policy Has Undermined Sovereignty*. La cita pertenece a la p. 5.

656 Rempel, *Dreamland: How Canada’s Pretend Foreign Policy Has Undermined Sovereignty*, p. 68.

657 Thomas Homer-Dixon’s response in *What Is a Canadian*, p. 9.

fico político Thomas Homer-Dixon, esto puede ser explicado por la reticencia de los canadienses “para enfrentar la realidad de nuestra actuación de segunda clase en muchas áreas, y hacer algo al respecto. Nosotros estamos muy cómodos con nuestro estatus promedio, o tal vez mediocre. Estamos muy contentos con nuestra complacencia, y muy seguros en nuestra santurronería.”⁶⁵⁸ En vano, los diplomáticos canadienses continúan creyendo que Canadá es impresionante en los escenarios mundiales por su estatus de “poder-mediano”⁶⁵⁹ como durante la segunda Guerra Mundial cuando rápidamente reconoció que no era una gran potencia y consecuentemente actuó en persecución de sus propios intereses.⁶⁶⁰

Los Canadienses y los Estados Unidos

En los diarios escritos durante un período de ocho años (1981-1989) como embajador de Canadá en los Estados Unidos, Allan Gotlieb cándidamente comentó que los asuntos oficiales extranjeros de Canadá eran anti-Americanos y que había muy pocas esperanzas en cambiar sus mentalidades ya que ellos pasan su tiempo enfocados en diferenciar las políticas canadienses con las de los norteamericanos.⁶⁶¹ Las opiniones de los diplomáticos y líderes de Canadá no están necesariamente en desacuerdo con la mayoría de la población canadiense. El antiamericanismo de hoy en Canadá, ciertamente parece ser una característica decisiva del ser canadiense, y al mismo tiempo los canadienses son consumidores ávidos de los productos y cultura de los Estados Unidos.

Bárbara Ann Allen capta muy bien la aptitud de los canadienses hacia los Estados Unidos cuando escribe que, “Los canadienses tienen frecuentemente una opinión muy insular de ellos mismos. A pesar de ser un país de inmigrantes, existe la sensación de que podemos funcionar en una burbuja, trabajando con los Estados Unidos en términos de comercio y reclamo de beneficios, y solamente comprometidos en términos de defensa cuando les conviene. Los canadienses critican a los Estados Unidos por sus aparentes fallas para entender a Canadá, y a la vez, a menudo reclaman alguna forma de superioridad moral pasiva.”⁶⁶² Según los estudios Pisos-Reid en el 2006 para el Instituto de Canadá del Centro

658 Thomas Homer-Dixon's response in *What Is a Canadian*, p. 9.

370 | 659 William Hogg and Andrew F. Johnson, “Canadian Foreign Policy and the Middle East: Theory and Practice,” ensayo presentado en el encuentro anual de la International Studies Association (San Diego, March 2006), p. 3.

660 Bothwell, *The Penguin History of Canada*, p. 360.

661 Paul Gessell, “Foreign Affairs Rife with Anti-Americanism: Gotlieb,” *The Ottawa Citizen*, 29 November 2006, p. A1. Ver Allan Gotlieb, *The Washington Diaries 1981-1989* (Toronto: McClelland & Stewart, 2006).

662 Barbara Ann Allen, “Like a Sub Adrift: Defence Policy as a Litmus Test for the Martin Government,” en *How Ottawa Spends 2005-2006: Managing the Minority*, edited by G. Bruce Doern (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2005), p. 60.

Internacional Woodrow Wilson y el Instituto de Asuntos de Norte América, un cincuenta y ocho por ciento de los canadienses cree que los Estados Unidos son un amigo y aliado muy cercano (cincuenta y tres por ciento en el 2005 y sesenta por ciento en el 2002), mientras que un sesenta y tres por ciento (sesenta por ciento en el 2005 y un cincuenta y seis por ciento en el 2002) de los Americanos identificaron a el Reino Unido como el mejor amigo y aliado de los Estados Unidos, y solamente un diecisiete por ciento a Canadá (catorce por ciento en el 2005 y un dieciocho por ciento en el 2002). En asuntos de seguridad e inteligencia, no hay ningún amigo o aliado más cercano a Canadá que los Estados Unidos. La geografía, personalidades culturales similares, un historial de trabajo conjunto y desafíos de seguridad similares los hacen aliados naturales de inteligencia. La reciente Comisión canadiense de consultas sobre las acciones de los Oficiales canadienses en relación al caso de Maher Arar, un ciudadano canadiense que fue enviado por las autoridades americanas desde Nueva York a Siria y allí posteriormente torturado, es improbable que afecte los sólidos fundamentos de la colaboración de inteligencia entre Canadá-Estados Unidos en el largo plazo, aunque se requerirán ciertos ajustes en las modalidades de compartir inteligencia por el lado canadiense para asegurar que no sea diseminada inteligencia errónea. El impacto de la Comisión de Investigaciones en opiniones públicas ya se está desvaneciendo, según un estudio realizado en Agosto del 2006, que demostró que el cuarenta y ocho por ciento de los canadienses apoyaban la estrecha cooperación con los Estados Unidos en la guerra contra el terrorismo.⁶⁶³

Canadienses y la Defensa Nacional

El hecho que la política extranjera provea la estructura dentro de la cual la política de defensa es formulada es una práctica aceptada en Canadá, pero este no ha sido siempre el caso. Las críticas de Defensa, al igual que las críticas sobre la Política Exterior, han sido dirigidas hacia casos especiales (en 1964, 1971, 1987, 1992, 1994, 2005) y claramente “no resultó en un método comprensivo global para formular largos y perdurables planes de defensa que estén de acuerdo con la política extranjera.”⁶⁶⁴ Al contrario, reflejaron principalmente “las preferencias del Primer Ministro de turno.”⁶⁶⁵

Ahora, muchos canadienses comparten la idea simplista de que Canadá solamente utiliza fuerza militar altruista, aunque en la era post-Guerra Fría, las

⁶⁶³ Max Harrold, “Quebecers not too worried about terror attack,” *The Gazette* (Montreal), 6 September 2006, p. A11.

⁶⁶⁴ Howard G. Coombs and Richard Goette, “Supporting the Pax Americana: Canada’s Military and the Cold War,” en *The Canadian Way of War*, p. 268.

⁶⁶⁵ Allen, “Like a Sub Adrift,” p. 61.

fuerzas armadas de Canadá han sido usadas en una variedad de misiones además de mantenimiento de la paz, si bien enfocada en un nivel táctico más que estratégico. En estos casos, el costo, responsabilidad y víctimas tienen que mantenerse a un mínimo, y de acuerdo con el acercamiento adverso a los riesgos, demostrado por los políticos respecto a la seguridad extranjera.⁶⁶⁶

A pesar de la abundante historia militar y gran actuación en guerras, los canadienses hoy en día no están aplastantemente dispuestos a entretener grandes presupuestos para las fuerzas armadas y no los ven comprometidos en operaciones donde tengan que usar la fuerza para imponer el orden.⁶⁶⁷ Por ejemplo, la creencia que los argumentos legales son suficientes para responder a las reclamaciones que afecten el interés nacional de Canadá sigue siendo dominante entre los canadienses. Cuando se les preguntó, en un estudio hecho en Febrero del 2007, si las tropas deberían ser desplegadas para afirmar la soberanía de Canadá sobre el Ártico, solamente el dieciocho por ciento de los canadienses apoyaron esta postura, en tanto la mayoría, un cincuenta y dos por ciento, apoyó la moción de que Canadá debería hacerlo solamente a través de autoridades legales.⁶⁶⁸

Como explica Barbara Ann Allen:

Los canadienses seguimos creyendo que a pesar del marcado debilitamiento militar, mantenemos un reclamo de influencia más que proporcional en el escenario mundial, un reclamo que surge de un muy antiguo récord estelar de mantenimiento de la paz. Pero las misiones de paz tradicionales no son lo que se necesita en el ambiente actual. Aunque los canadienses son patrióticos cuando las cosas se ponen difíciles y hay que poner el hombro, como ciudadanos no están frecuentemente dispuestos a apoyar una defensa por la fuerza y, las duras opciones, compromisos y sacrificios posteriores necesarios consistentes en gastos sociales menos generosos o impuestos más altos para una reconstrucción detallada de los requerimientos militares. Es mucho más fácil dejar que los Estados Unidos se encargue de ello. En términos de defensa, los canadienses son frecuentemente "gorreros."⁶⁶⁹

⁶⁶⁶ Bernd Horn, "Introduction," en *The Canadian Way of War*, pp. 11-16.

⁶⁶⁷ Este es el caso de la actual misión canadiense en Afghanistan. *The Economist* capturó muy bien esta disposición mental: "Los canadienses se sienten hoy en día asqueados de la idea de tener un ejército que realmente pelee. La mayoría preferiría que sus soldados hicieran cosas agradables, como distribuir comida, reconstruir comunidades destruidas o donar cascos azules para las Operaciones de Paz tradicionales de las Naciones Unidas." Ver "Accentuating the positive," *The Economist*, 3 March 2007, p. 46.

⁶⁶⁸ *The Ottawa Sun*, 23 February 2007, p. 7.

⁶⁶⁹ Allen, "Like a Sub Adrift," p. 60.

Durante la Guerra Fría, la participación canadiense en misiones militares fue enfocada en operaciones de nivel táctico. Como resultado, esta mentalidad ha demostrado dificultades para cambiar el contexto hacia las complejas misiones de la post-Guerra Fría, donde las decisiones tácticas frecuentemente tienen un impacto desproporcionado en niveles estratégicos y operacionales. Comandantes del ejército canadiense, que respondieron a esta nueva realidad, están otorgando prioridad a la inteligencia que nunca existió durante la Guerra Fría.⁶⁷⁰ La Inteligencia militar está ahora más valorada que nunca, pero esto crea desafíos para oficiales de inteligencia y operativos que tienen que adaptarse y responder a nuevos requerimientos abarcando los dominios estratégicos, operacionales y tácticos.⁶⁷¹ Estos están compuestos, según los oficiales de inteligencia militar canadiense, por una doctrina que aún sigue estando informada por sus predecesores de la Guerra Fría y que está necesitando una mayor revisión.⁶⁷²

Cabe notar que la rama de los servicios de inteligencia militar de Canadá tiene una gran historia que se remonta a un siglo atrás, que desafortunadamente se desconoce entre el público en general y en ambientes académicos.⁶⁷³ Contrariamente a los Estados Unidos, los esfuerzos de inteligencia militar de Canadá, sean de nivel estratégico, operacional o táctico, son pequeños (menos de mil empleados), limitados dentro de la estructura burocrática del Departamento de Defensa Nacional y dentro de las unidades militares (a nivel de brigada y por debajo), y raramente bajo escrutinio por los medios de comunicación al público. La noción de que la rama perdió su identidad a través de su absorción por la nuevamente creada rama de seguridad (combinación de funciones de policía e

⁶⁷⁰ La Doctrina de Inteligencia Conjunta de las Fuerzas Canadienses del 2003 reconoce a la Inteligencia como un “componente esencial de las capacidades militares” Department of National Defence, *Joint Intelligence Doctrine*, B-GJ-005-200/FP-000, 21 May 2003, p. 1-1.

⁶⁷¹ Lieutenant-Colonel Daniel Villeneuve, “A Study of the Changing Face of Canada’s Army Intelligence,” *Canadian Army Journal*, Vol. 9, No. 2 (Summer 2006), p. 24-25.

⁶⁷² Ver, entre otros, Villeneuve, “A Study of the Changing Face of Canada’s Army Intelligence,” p. 30; Captain Lisa Elliott, “Finding a Balance: A Study of the Canadian Army’s Approach to Human Intelligence in an Asymmetric Environment,” tesis de Maestría no publicada (Kingston: Royal Military College of Canada, April 2005), re-publicada en Major Harold A. Skaarup, *Out of Darkness-Light: A History of Canadian Military Intelligence, Volume 3, 1998-2005* (New York: iUniverse, Inc., 2005), p. 339.

⁶⁷³ La bibliografía sobre historia de la inteligencia militar en Canadá se limita a algunos importantes trabajos, incluyendo el del Major S. R. Elliott, *Scarlet to Green: Canadian Army Intelligence 1903-1963* (Toronto: Canadian Intelligence and Security Association, 1981); Major Harold A. Skaarup, *Out of Darkness-Light: A History of Canadian Military Intelligence*, 3 volumes. Volume 1, *Pre-Confederation to 1982*; Volume 2, *1983-1997*; Volume 3, *1998-2005* (New York: iUniverse, Inc., 2005); y Wesley Wark, “The Evolution of Military Intelligence in Canada,” *Armed Forces & Society*, Vol. 16, No. 1 (Fall 1989), pp. 77-98. Publicaciones gubernamentales especializadas y profesionales militares han proporcionado un pequeño número de artículos a través de los años, algunos de los cuales han sido reimpresos en la serie de tres volúmenes de Skaarup.

inteligencia) en 1968 ha sido olvidada mucho tiempo atrás. Tomó no menos de tres estudios formales afirmando que las funciones de policía e inteligencia son claramente distintas para convencer a la jerarquía militar para recrear una rama de inteligencia distinta en el año 1982 (en el aniversario número cuarenta de la creación del Cuerpo de Inteligencia Canadiense original).⁶⁷⁴ Antes del ataque terrorista de 11 Septiembre del 2001 (9/11), y el posterior despliegue militar de Canadá a Afganistán, la rama de inteligencia fue reportada sufriendo de abandono, sus capacidades de colección de inteligencia erosionadas y personal con experiencia yéndose a jubilación o al sector privado. Desde entonces, ha sido reorganizado, se han obtenido fondos adicionales, se ha aumentado su personal (ambos, militares y civiles), se ha establecido la escuela de las Fuerzas Canadienses de Inteligencia Militar (en 2002), plenamente comprometidas en proveer apoyo de inteligencia a contingentes desplegados.⁶⁷⁵ Los profesionales de inteligencia militar son, en el contexto de la guerra mundial contra el terrorismo, ampliamente considerados en igualdad de importancia que el personal de operaciones. Esto marca un cambio cultural en las Fuerzas Canadienses. De hecho, la última publicación de la doctrina de operaciones de las Fuerzas Canadienses declara inequívocamente que la inteligencia es “dirigida por un solo comando” requiriendo que el comandante guíe el proceso de inteligencia y tenga un sólido entendimiento de ello.⁶⁷⁶ Para informar al público sobre inteligencia militar y asuntos de inteligencia en general, la Asociación de la Rama de Inteligencia de las Fuerzas Canadienses ha desarrollado una página Web especializada (<http://www.intbranch.org/home-e.html>). Unidades de reserva de inteligencia también mantienen páginas Web oficiales en donde describen lo que hacen, aunque mayormente es usado para propósitos de reclutamiento.⁶⁷⁷

9/11

El liderazgo político de Canadá quedó desconcertado y sorprendido por los eventos del 11 de Septiembre del 2001. El consejero superior del primer ministro reconoció que la amenaza terrorista presentada por Al Qaeda no

⁶⁷⁴ Major James D. Godefroy, “Supporting Operations – A Proud Record of Service,” in Skaarup, *Out of Darkness*, Vol. 3, p. 137-138.

⁶⁷⁵ Ver David A. Charters, “The Future of Military Intelligence Within the Canadian Forces,” *Canadian Military Journal* (Winter 2001-2002), p. 47-52; and Skaarup, *Out of Darkness*, Vol. 3, chapters on the years 2001 to 2005.

⁶⁷⁶ Department of National Defence, *Canadian Forces Operations*, B-GJ-005-300/FP-000, 5 November 2004, p. 15-1.

⁶⁷⁷ La rama de señales militares ha sido también involucrada en la recolección de inteligencia a través del Canadian Forces Signals Intelligence Operations Centre (CFSOC), que forma parte del Department of National Defence’s Information Management Group (URL: http://www.img.forces.gc.ca/org/cfiog/cfsoc_e.asp).

apareció en el radar del gobierno en el día anterior.⁶⁷⁸ Esto sugiere que el primer ministro y su círculo de consejeros más cercanos no habían leído o no habían hecho caso a las evaluaciones de la amenaza del terrorismo global, y específicamente de Al Qaeda, elaboradas por el Servicio Canadiense de Inteligencia de Seguridad (CSIS) durante los últimos años. Esto indica la ausencia de una cultura de inteligencia en los niveles más altos del gobierno. En su informe del 2001-2002, la Comisión para Revisión de Inteligencia sobre la Seguridad (SIRC), el organismo de revisión para CSIS, notó que la investigación de Al Qaeda y el terrorismo Sunni Islámico por CSIS fue compleja, agresiva y de hace mucho tiempo. Además, la Comisión concluyó que CSIS había avisado al gobierno sobre la amenaza que representaron Al Qaeda y el terrorismo Sunni Islámico en una manera oportuna y completa. Aunque no se sabía lo específico del 9/11 y no lo predijo, “el Servicio [CSIS] ciertamente entendía la potencial para ataques de algunos tipos inspirados por Al Qaeda, y comunicó esta información a los organismos oportunos del gobierno.”⁶⁷⁹ Hoy, CSIS elabora *Informes específicos sobre Inteligencia para el Primer Ministro*, los cuales se remiten mediante el Oficial del Consejo Privado.⁶⁸⁰

El gobierno rápidamente reconoció la necesidad de enfrentar la situación nueva en la seguridad surgida tras el 9/11 para preservar el comercio con los Estados Unidos. Puesto que no tenían un marco para la política de seguridad y una doctrina sobre cómo responder a estos ataques, el gobierno Liberal lo hizo mediante medidas ad hoc, y pensando en cómo esto afectaría este nuevo enfoque en la seguridad a su inmigración y políticas multiculturales.⁶⁸¹ Las medidas que

⁶⁷⁸ Eddie Goldenberg, *The Way It Works: Inside Ottawa* (Douglas Gibson Books, 2006) p. 264.

⁶⁷⁹ Security Intelligence Review Committee, *SIRC Report 2001-2002: An Operational Audit of the Canadian Security Intelligence Service* (Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2002), p. 7.

⁶⁸⁰ Un informe obtenido a través del periódico *National Post* fue el de “Radicalization and Jihad in the West.” El mismo fue re-enviado por un empleado al Primer Ministro el 20 junio 2006, y devuelto por un oficial del Primer Ministro el 29 de junio. No se sabe si el informe fuera leído por el Primer Ministro. Aunque clasificado como Secreto/Sólo para canadienses, el informe era muy general, adolecía de detalles y análisis y estaba escrito en un tono muy simplista. En tanto era notable la existencia de investigaciones académicas sobre la radicalización islámica, el informe no reflejaba la riqueza y los aspectos contenciosos de esa bibliografía, sugiriendo en cambio que “futuras investigaciones y estudios deberían ser llevados a cabo [...]”. Una copia de este informe fue subida al sitio: http://www.canada.com/national-post/pdf/pm_brief_new.pdf en 20 marzo 2007.

⁶⁸¹ Goldenberg, *The Way It Works*, pp. 265, 267; Reg Whitaker, “Made in Canada? The New Public Safety Paradigm,” en *How Ottawa Spends 2005-2006: Managing the Minority*, edited by G. Bruce Doern (Montreal and Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2005), p. 78. Fue publicada la primera Política Nacional de Seguridad de Canadá en abril de 2004 (http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_e.pdf) y llevado al tanto en abril de 2005 (http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/ministers/deputypgm/secure_e.pdf).

finalmente se implementaron como respuesta a 9/11 vinieron en formas varias, desde gastos presupuestarios adicionales para CSIS, el Establecimiento para la Seguridad de las Comunicaciones (CSE — organismo Canadiense para inteligencia de señales) y para la Policía Real Montada de Canadá (RCMP — la agencia policial federal de Canadá), hasta la adopción de legislaciones importantes, entre ellas el *Acta Anti-Terrorismo* y el *Acta de Seguridad Publica* (creando, entre otros, categorías nuevas de delitos — de terrorismo, de financiamiento de terrorismo y nuevos poderes policiales). En su actitud legislativa, se preocupó por la balanza entre la protección de los derechos civiles y la necesidad para más seguridad y mecanismos de investigación y aplicación más poderosas, y se pensó que sus nuevas medidas se sostenían sin problemas frente a la Carta de Derechos y Libertad, y estaban legalmente fundamentadas sobre bases firmes. Pero no fue así. Ya se habían declarados inconstitucionales tres apartados del *Acta de Seguridad de la Información* y la definición de terrorismo en el *Código Criminal*, todos implementados mediante el *Acta Anti-Terrorismo*, respectivamente debido a la restricción de la libertad de expresión, incluyendo libertad para la prensa, y a la restricción de religión, expresión y asociación.⁶⁸² Además, en forma separada de estas medidas, se revocaron recientemente las provisiones del certificado de seguridad de Canadá (en el *Acta de Inmigración y Protección de Refugiados*), que permiten la detención y expulsión de extranjeros que presenten una amenaza a la seguridad, pero éstas permanecerían vigentes por un año más para que el gobierno las cambiase en cumplimiento de las correcciones sugeridas por la Corte Suprema.⁶⁸³

A fines del 2003, el gobierno anunció grandes e importantes cambios burocráticos en la comunidad de seguridad e inteligencia, lo que mostró, en las palabras de Reg Whitaker, “una preocupación global con la *integración y coordinación de los mecanismos del gobierno* en el ámbito de seguridad nacional, y con *una definición de las amenazas a la seguridad más detallada e inclusiva* que va más allá de solamente el terrorismo.”⁶⁸⁴ En los cambios se incluyó la creación del puesto de Consejero al Primer Ministro para Seguridad Nacional a fin de mejorar la coordinación en seguridad nacional y seguridad pública y la formulación de políticas, fomentar mejor cooperación entre las agencias, y coordinar

682 See O'Neill v. Canada (Attorney General), 2006 CanLII 35004 (Ontario Superior Court of Justice), December 18, 2006 at <http://www.canlii.org/on/cas/onsc/2006/2006onsc16405.html>; y R. v. Khawaja, Ontario Superior Court of Justice, Case 04-G30282, 24 October 2006 at <http://www.theglobeandmail.com/special/audio/Rutherford.pdf>.

683 Ver la decisión tomada por la Corte Suprema, *Charkaoui vs. Canada* (Citizenship and Immigration), 207 SCC 9, a <http://scc.lexum.umontreal.ca/en/2007/2007scc9/2007scc9.html>.

684 Whitaker, “Made in Canada?” p. 80.

evaluaciones integradas de amenaza, y también la creación del Departamento de Seguridad Pública y Preparación para Desastres (PSEPC) destinado a asegurar la coordinación entre todos los departamentos y agencias federales responsables de la seguridad nacional y la seguridad de los canadienses. Para promover el intercambio de información y cooperación entre los organismos que recogen información y la analizan, el gobierno activó un Centro Integrado para la Evaluación de Amenazas (ITAC) dentro del CSIS, en octubre del 2004.⁶⁸⁵ A pesar de que todavía es demasiado temprano para evaluar el éxito de los cambios, evidencias y anécdotas comunicadas al autor en confianza sugieren que éstos son trabajos en curso que aguantan dolores del crecimiento.

La Cultura Estratégica de Canadá como un Contexto para la Comunidad de Seguridad e Inteligencia

Lo anterior sugiere que la cultura estratégica de Canadá está influenciada fuertemente por factores teóricos, ante todo, y se necesita un marco estratégico coherente para tomar decisiones de seguridad nacional por el bien de la nación. Los diplomáticos de Canadá siguen engañándose diciendo que las palabras de un “poder medio” pueden influir las acciones de los grandes poderes. Las fuerzas armadas tienen que enfrentarse con misiones difíciles, las que un reducido público comprende, mientras que se recuperan de años de descuido presupuestario. El aparato de seguridad nacional acaba de comenzar el trabajo en una manera más coordinada y cooperativa, mientras se enfrenta con un sinfín de desafíos legales para su legislación post 9/11. Los parlamentarios saben poco de la seguridad nacional (especialmente del componente de inteligencia) y tienen poco interés en discutirla, con algunas excepciones notables en el Senado, a menos que haya un escándalo presunto que puedan usar para lanzar ataques contra el partido político que forma el gobierno.⁶⁸⁶ Dicho esto, desde el 9/11 se ve un aumento de cobertura en los medios de comunicación sobre los asuntos de inteligencia, así como de exigencias de estudiantes para más cursos universitarios sobre inteligencia en varias disciplinas (la ley, ciencias políticas y de historia). Evidencias y anécdotas (discusiones *ad hoc* con profesores y estudiantes) sugieren que estas exigencias se impulsan, en su mayor parte, por los informes sobre el uso indebido y presunto de la inteligencia de los EE.UU., como el uso de la tortura para coleccionar inteligencia, historias de rendición (incluso la del antedicho Canadiense

| 377

⁶⁸⁵ Ver Whitaker, “Made in Canada?” p. 88; CSIS *Backgrounder* No. 13 sobre ITAC a <http://www.csis-scrs.gc.ca/en/newsroom/backgrounders/backgrounder13.asp>. Son disponibles más detalles sobre PSEPC a <http://www.psepc-sppcc.gc.ca/index-en.asp> y sobre la NSA at <http://www.pco-bcp.gc.ca/>.

⁶⁸⁶ Whitaker, “Made in Canada?” p. 89.

Maher Arar), y preocupación de que no hay suficiente balance entre los fueros individuales y la necesidad para la seguridad.

Si existe poca evidencia de un enfoque fuerte en la seguridad nacional entre el sector público y privado en Canadá, existe aún menos evidencia de una cultura de inteligencia.⁶⁸⁷ Se usa la inteligencia raramente para tomar decisiones estratégicas, y parece que pocos oficiales de alto nivel la usan regularmente. Si lo hacen, no lo están revelando a los canadienses, a menos que sea para reasegurarlos de su seguridad cuando se reportan amenazas. Por ejemplo, oficiales de Transport Canadá han notado que la inteligencia sí es importante para el desarrollo de medidas de seguridad apropiadas en los ámbitos de la transportación ferroviaria, aérea y marítima.⁶⁸⁸ Pero la afirmación de que existe “en el gobierno de Canadá, los medios de comunicación, y que existe en el público, en su mayor parte, una falta espantosa de entendimiento sobre el verdadero carácter de la función de inteligencia,”⁶⁸⁹ sigue válida. Un caso claro de esto es una encuesta realizada por Ekos a principios de 2005, la que sorprendentemente mostró que el treinta y uno por ciento de canadienses (el cuarenta y seis por ciento en la provincia Francés de Québec) nunca habían oído de CSIS, la agencia principal para inteligencia Canadiense creada del Servicio de Seguridad del RCMP en el año 1984. En la misma encuesta, el sesenta y siete por ciento incorrectamente creían que oficiales del CSIS podían detener a personas involucradas en actividades que presentan una amenaza a la seguridad nacional; el treinta y dos por ciento que oficiales de CSIS podían portar pistolas (el treinta y dos por ciento no tenían una idea); el sesenta y tres por ciento que CSIS estaba recogiendo información sobre los protestantes contra el gobierno sin tener en cuenta si tienen intenciones violentas o no; mientras el ochenta y dos por ciento estaban de acuerdo sobre la importancia de tener un organismo como CSIS para investigar amenazas a la seguridad nacional.⁶⁹⁰ Otro caso claro es la admisión de Margaret Bloodworth, la actual Consejera para Seguridad Nacional de Canadá. Hablando de sus años como Coordinadora de Seguridad e Inteligencia en la Oficina del Consejo Privado entre los años 1994 y 1996, comentó que “en los años 1990, el sector de seguridad e inteligencia no

⁶⁸⁷ Brigadier General (Retd) James S. Cox, “Canada Needs a National Security Intelligence Policy,” April 2004, posted at http://www.ccs21.org/articles/related/2004/cox_national_security_intell_apr04.pdf.

⁶⁸⁸ Por ejemplo, ver la frecuente mención de la inteligencia en el intercambio oficial de preguntas y respuestas a http://www.tc.gc.ca/vigilance/sep/passenger_protect/Q&A.htm.

⁶⁸⁹ Brigadier General (Retd) James S. Cox, “The Essence of the Intelligence Function,” ponencia en la ocasión del CDAI-CDFAI 7th Annual Graduate Student Symposium, Royal Military College of Canada, 29-30 October 2004, p. 2.

⁶⁹⁰ Ekos Research Associates, Inc., *Wave 10: Additional CSIS Questions. Part of the Security Monitor 2004* (Ottawa, April 2005). Una encuesta similar fue llevada a cabo 6 meses más tarde por Ekos obteniendo similares resultados (más o menos el 3-4 por ciento).

se entendía bien, ni dentro, y tampoco fuera el gobierno. No hay duda de que Canadá nunca ha tenido una 'cultura de inteligencia'.⁶⁹¹

Será necesaria la educación para desarrollar un entendimiento y apreciación del papel y los funcionamientos de inteligencia en una sociedad democrática como la de Canadá. Pero, pese a las exigencias de estudiantes para que se dicten más cursos⁶⁹² y el interés de los medios de comunicación en conferencias sobre temas de inteligencia, hay pocas esperanzas de que se pueda nutrir una cultura de inteligencia dentro del mundo académico en este momento. En la conferencia de la Asociación Canadiense para Estudios de Seguridad e Inteligencia (CASIS) de 2006, el profesor Martin Rudner de Carleton University notó que la comunidad académica de Canadá tuvo poco interés en el estudio de inteligencia. A saber, notó las siguientes estadísticas: de quinientos treinta asistentes en la conferencia, sólo veinte fueron académicos, de ellos sólo ocho se dedicaban a estudios de inteligencia. Todos juntos, las setenta y nueve universidades en Canadá solamente ofrecieron un total de nueve cursos relacionados con la inteligencia. Aún más sorprendente, añadió que, como principio, el consejo de directores de la Comisión para Investigaciones en las Ciencias Sociales y las Humanidades no favorece el otorgamiento de subvenciones investigativas para agendas de investigación relacionadas con la inteligencia.⁶⁹³

En el marco burocrático actual, las agencias de inteligencia forman parte del gobierno y están sometidas, con pocas excepciones (por ejemplo, CSIS puede actuar como empresario separado para propósitos del empleo), a las mismas normas y mecanismos de supervisión y revisión como otros departamentos y agencias. El Auditor General de Canadá, la Comisión Canadiense para Derechos Humanos, el Comisario del Privacidad, y el Comisario de Información pueden fiscalizar el comportamiento de las agencias de inteligencia de acuerdo con sus propias autoridades respectivas y en realidad lo hacen. Además de estas entidades de revisión general, hay por lo menos una entidad de revisión específica para cada uno de las tres agencias de inteligencia de Canadá más importantes: un Inspector General y una Comisión para Revisión de Inteligencia sobre la Seguridad (una entidad independiente y externa que se somete al parlamento) para CSIS; un Comisario del Establecimiento para Seguridad de las Comunica-

⁶⁹¹ Notas orales (Speaking Notes) para Margaret Bloodworth, Deputy Minister of National Defence at the Conference of the Canadian Association for Security and Intelligence Studies (Ottawa, 27 September 2002), p. 3.

⁶⁹² Canadian Press, "CSIS Aims to Boost Ranks by Recruiting at Canadian Universities," 3 January 2007.

⁶⁹³ Los comentarios del Dr Rudner fueron reportados en Cameron Ortis, Editor, *CASIS 2006 International Conference: Report* (Ottawa, October 26-28, 2006), p.28, disponible en <http://www.casis.ca/french/CASIS-2006-FINAL-REPORT.pdf>.

ciones para CSE; y una Comisión para Quejas Públicas Contra el RCMP. Como resultado de la Investigación Arar, se hace una revisión de todas las entidades de revisión de la seguridad nacional, que podría llevar a una nueva estructura global de revisión para todos los departamentos y agencias dedicadas a la seguridad nacional. Por eso, no existe una agencia de inteligencia en Canadá que esté por encima de la ley y cada una tiene una base legislativa para sus actividades.⁶⁹⁴ Las previsiones y el marco legal dentro del cual opera la comunidad de inteligencia canadiense sugerirían que la cultura de inteligencia canadiense se caracteriza por la legalidad. Sin embargo, recién en el 2001 se dio una base legal a las actividades de CSE, aproximadamente una década después de que su misma existencia fuera oficialmente reconocida por el gobierno. El respeto a la ley, junto con el hecho de que en Canadá la filtración y el comunicado no autorizado de información clasificada son cosas muy raras, sugiere una tradición de confidencialidad desde hace mucho tiempo mantenida por los miembros de la comunidad de inteligencia.

Debido a que las agencias de inteligencia más importantes de Canadá operan por debajo de las leyes dentro de un marco burocrático más extenso, ellas se comportan de una manera no muy distinta de los otros departamentos y agencias federales. Luchan por sus prerrogativas y para proteger sus territorios,⁶⁹⁵ y se requiere la entrega de memorandos al Gabinete y al Consejo de Hacienda para obtener aprobación y fondos para sus iniciativas importantes. Muy recientemente se han hecho avances significativos en la coordinación de los requisitos de inteligencia⁶⁹⁶ y la producción de evaluaciones integradas sobre amenazas. Se están cambiando lentamente las cosas desde antes del 9/11 mediante mejor integración, pero todavía se necesita desarrollar y madurar el proceso antes de que se obtenga la eficacia y eficiencia óptima. La primera Política de Seguridad Nacional, promulgada en el 2004 por un gobierno Liberal, fue un buen punto para empezar, pero el gobierno conservador elegido en el 2006 no la ha mencionado de manera seria, ni ha hecho un esfuerzo para actualizarla. Con respecto a la inteligencia, la Política no ha llevado a una estrategia de inteligencia nacional

⁶⁹⁴ The *Canadian Security Intelligence Service Act* for CSIS (R.S., 1995, c. C-23); the *National Defence Act*, Part V1 for CSE (R.S., 1985, c. N-5); y el *Royal Canadian Mounted Police Act* for the RCMP (R.S., 1985, c. R-10), todos disponibles en la página web de Justicia del Canadá <http://laws.justice.gc.ca>

⁶⁹⁵ Se sabe que CSIS y el RCMP han disputado entre ellas por años, a pesar de las negaciones al respecto de sus respectivos oficiales superiores. Ver Andrew Meyeda, "After Years of Turf Wars, RCMP, CSIS Agree on Truce," *The Ottawa Citizen*, 27 October 2006.

⁶⁹⁶ "Como es conocido, fue solamente en 1991 que por primera vez el Gobierno del Canadá adoptó una directiva de inteligencia fijando sus requerimientos prioritarios para la recolección de inteligencia exterior." Martin Rudner, "Canada's Communications Security Establishment from Cold War to Globalization," *Intelligence and National Security*, 16, No. 1 (Spring 2001), p. 114.

destinada a conciliar los fines y los medios, mientras que sí lo ha hecho respecto a temas como la de seguridad en el transporte (se espera la publicación de un Plan de Acción para Seguridad en el Transporte en el 2007) o la de reacción a incidentes químicos, biológicos, radiológicos y nucleares.⁶⁹⁷ Una estrategia de seguridad nacional probablemente daría “una visión, estrategia, de arquitectura y sinergia que guía [...] a toda la comunidad.”⁶⁹⁸

Aunque la identidad nacional de Canadá está en constante cambio, es interesante notar las relaciones estrechas que tienen las agencias de inteligencia de Canadá con las de los aliados cercanos como los Estados Unidos, el Reino Unido, Australia, y Nueva Zelanda. El hecho que hablen el mismo idioma es un factor, pero más fundamental es que, como observa el General de Brigada Cox, “las raíces de la función de la inteligencia de Canadá se enlacen con nuestro patrimonio Británico y se intercale en ellas nuestra relación íntima con los EE.UU.”⁶⁹⁹ Todos estos recurren a tradiciones políticas liberales, y para todos los efectos tienen valores similares, distintos solamente en cómo cada uno los convierte en acciones. Mientras se hacen más diversos los organismos de inteligencia de Canadá como resultado de programas de equidad de empleo, sería interesante ver si esta “anglo-esfera” de agencias mantendrá la cohesión que tiene hoy. Mi opinión es que lo hará siempre que continúe cultivando y manteniendo la confianza que se ha desarrollado durante los pasados 65-70 años. Por cierto, estos y otros enlaces parecen importantes a los canadienses que viajen por aire, el sesenta y cuatro por ciento de los cuales en el 2006 tuvieron confianza en que las autoridades canadienses reciban buena inteligencia respecto a posibles amenazas contra la seguridad aérea (el sesenta y dos por ciento en el 2005 y el cincuenta y seis por ciento en el 2004).⁷⁰⁰

Como expusimos anteriormente, la cultura estratégica de Canadá no gira en torno al uso de la fuerza en las relaciones internacionales, a menos que sea claramente mandada por la ley internacional o de acuerdo con principios de seguridad humana bien delimitados. Esta falta de propensión a tomar la ofensiva se refleja en el debate sobre la creación de un servicio de inteligencia extranjera. Aunque desde hace una década atrás los expertos de inteligencia han abogado

⁶⁹⁷ Para una discusión sobre la Política Nacional de Seguridad y la necesidad de una estrategia de seguridad nacional ver Captain (N) Peter Avis, “Government Must Have a Clear End-state Vision,” *Frontline Security*, Issue 1 (2006), p. 10-13.

⁶⁹⁸ Cox, “Canada Needs a National Security Intelligence Policy.”

⁶⁹⁹ Cox, “The Essence of the Intelligence Function,” p. 9.

⁷⁰⁰ Ekos Research Associates Inc., *Public Perceptions of Flight Safety and the Security of Air Travel in Canada: Wave V. Final Report* (Ottawa, 31 March 2006), p. 40-41. Como es sabido, aquéllos con mayor educación e ingresos que vuelan más a menudo eran aparentemente lo que más estaban en desacuerdo.

por la creación de una agencia canadiense de inteligencia extranjera para recolectar inteligencia más allá de la relacionada con amenazas al Canadá, que ya recoge CSIS, hay poco movimiento hacia esta dirección. El Partido Conservador elegido para gobernar en 2006 lo había prometido hacer, pero como gobierno minoritario, no es probable que vaya a impulsar este tema, conciente de la connotación negativa que tal decisión tendría para muchos canadienses.⁷⁰¹ Al ver los tipos de actividades de que se ha acusado a la CIA desde el 9/11 (rendiciones y tortura presunta por la CIA, abuso de autoridad por el FBI, etc.), muchos canadienses concluirían que una agencia canadiense de inteligencia extranjera caería en el mismo sendero debido a la naturaleza ofensiva e ilegal del espiar en el extranjero. Aunque todas las grandes potencias, y algunas no tan grandes, tienen servicios de inteligencia “ofensivos,” muchos afirmarían que estaría por “debajo de Canadá” desarrollar una capacidad similar porque esto afectaría negativamente la habilidad de Canadá para promover sus valores en el extranjero y posiblemente mostrar a sus diplomáticos y otros emisarios como posibles espías. Esta actitud puede usarse como argumento en la evaluación de Rempel de que existe ambivalencia y falta de comprensión entre los canadienses sobre la naturaleza del poder en el mundo. El debate sobre este tema también ha destacado las presiones políticas hechas por CSIS para aumentar su responsabilidad en este ámbito.⁷⁰²

La política de defensa debe derivarse de la política extranjera, tanto como ciertas políticas de inteligencia están sujetas a consultas con el Ministro de Asuntos Extranjeros. Este es el caso de las relaciones de CSIS con agencias extranjeras, que no se pueden empezar sin consulta previa de CSIS con el Ministro de Asuntos Extranjeros de acuerdo con Sección 17 del *ACTA de CSIS*:

17. (1) Para los propósitos de la realización de sus deberes y funciones, el Servicio puede,

(b) previa aprobación del Ministro [de Seguridad Pública y Alistamiento para Emergencias] después de que consulte el Ministro al Ministro de Asuntos Extranjeros, entrar en un acuerdo o cooperar de otra manera con el gobierno de un estado extranjero o una institución del mismo o una organización internacional de estados o una institución de la misma.⁷⁰³

⁷⁰¹ Un estudio que explora el tema en gran detalle es Barry Cooper, “CFIS: A Foreign Intelligence Service for Canada”, Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, November 2007. <http://www.cdfai.org/PDF/CFISF.pdf>.

⁷⁰² See Andrew Meyeda, “Conservative’s Spy Agency Promise in Limbo,” *The Ottawa Citizen*, 13 February 2007.

⁷⁰³ Ver <http://www.csis-scrs.gc.ca/en/publications/act/csisact.asp>.

A la luz del 9/11 y el caso de Maher Arar, se espera que tales relaciones, ahora más que nunca, consideren el historial de derechos humanos del país socio prospectivamente antes de que se tome una decisión. Esto es conforme a los valores canadienses.

También conforme a dichos valores, los organismos de inteligencia han intentado reflejar la diversidad de Canadá, y, de acuerdo con legislaciones y directivas políticas gubernamentales, han puesto en marcha programas y políticas para contratar más representantes de los grupos designados (mujeres, nativos, minorías visibles, y discapacitados).

Aunque no cabe discernir una cultura de inteligencia en el nivel nacional, se puede postular la existencia de tal cultura dentro de la comunidad de inteligencia por sí misma. Esta cultura interna se ha basado en la historia de la inteligencia en Canadá, que data del tiempo de la confederación en 1867, cuando los deberes de la inteligencia correspondieron a la Fuerza Policial del Dominio.⁷⁰⁴ En el año 1920, todas las funciones de inteligencia se consolidaron dentro del ámbito del RCMP, que había absorbido la Fuerza Policial del Dominio. En el año 1984, después de una serie de desmanes y las recomendaciones de dos comisiones que los siguieron (la comisión real Mackenzie sobre la seguridad en el 1969, y la comisión McDonald de investigación de ciertas actividades del RCMP en el 1984), el gobierno decidió separar las funciones policiales y las de inteligencia al disolver el servicio de seguridad del RCMP y transferir muchos de sus agentes del servicio de seguridad a un servicio civil nuevo, CSIS (el Departamento de Defensa Nacional había hecho algo similar dos años antes). Como resultado, la cultura de la comunidad de inteligencia hoy no se relaciona a la cultura policial, pese a la controversia que surgió inicialmente debido al desenganche. La antedicha cultura de confidencialidad afectó a la relación entre el RCMP y CSIS en los siguientes años, y tal vez impidió en ciertas ocasiones que los dos compartiesen inteligencia pertinente.⁷⁰⁵ La relación entre ambas agencias ha sido un tema de la investigación del actual Comisión de Investigación del Atentado Bomba contra el Vuelo 182 de Air India (ver <http://www.majorcomm.ca>), que ocurrió en el 1985.

⁷⁰⁴ Una visión de conjunto histórico es brindada en *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities*, Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2006), p. 23-53.

⁷⁰⁵ Ver *Lessons to be Learned: The report of the Honourable Bob Rae, Independent Advisor to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, on outstanding questions with respect to the bombing of Air India Flight 182* (Ottawa: Air India Review Secretariat, 2005).

En los años siguientes al 9/11, ha surgido la idea que los analistas de inteligencia de toda la comunidad son profesionales, como queda evidenciado por el florecimiento de la Asociación Canadiense de Analistas Profesionales (CAPIA),⁷⁰⁶ y un curso inicial de análisis de la inteligencia que ahora se ofrece a todos los analistas en la comunidad, con nuevos cursos previstos para los analistas más experimentados y los directores de analistas.⁷⁰⁷ En muchos aspectos, estas dos iniciativas (la mayoría impulsadas por empleados de bajo nivel) fueron necesarias debido al aumento de personal en la comunidad, tanto en organizaciones centrales (CSIS, RCMP, Defensa Nacional, CSE, y la Secretaría Internacional de Evaluación localizada dentro del PCO), como en los actores más pequeños en el ámbito de la inteligencia como los departamentos de Transporte, Inmigración, y otros, y las necesidades percibidas de fortalecer los criterios analíticos. No obstante el impulso otorgado a las iniciativas a la luz de la bien conocida experiencia de los EE.UU. e Inglaterra respecto a la mala estimación sobre la existencia de armas de destrucción masiva en Irak, estas dos iniciativas no han sido cubiertas por los medios canadienses de comunicación.

Conclusión

En este trabajo, he discutido la cultura estratégica de Canadá, su aplicación a los asuntos extranjeros y de defensa, y el impacto del 9/11 para ofrecer el contexto para extraer una reexaminación de la cultura de inteligencia en Canadá. En el nivel nacional, le falta a Canadá una cultura de inteligencia claramente identificable o excepcional:

- La mayoría de los canadienses no comprenden bien la inteligencia y no se dan cuenta de la misma, y esto incluye a los oficiales del gobierno;
- Que no se enlace la inteligencia con la rutina diaria del liderazgo político, los burócratas, y los diplomáticos;
- No existe una masa crítica de académicos y periodistas para dar a conocer a los ciudadanos y oficiales canadienses los temas desde una perspectiva multidisciplinaria;
- No se ve la inteligencia como un atributo serio o importante del poder nacional de Canadá;

⁷⁰⁶ CAPIA, sustentada por la Privy Council Office, fue “creada para promover el entrenamiento y altos estándares analíticos dentro de la comunidad de inteligencia canadiense, nutrir redes y el intercambio de información.” The Honourable Paul Martin, *Privy Council Office 2004-2005 Departmental Performance Report* (Ottawa: Privy Council Office, 2005), p. 37.

⁷⁰⁷ Comentarios de la oficial del Privy Council Monik Beauregard, reportado por Cameron Ortis, Editor, *CASIS 2006 International Conference: Report* (Ottawa, 26-28 October 2006), p. 15, disponible en <http://www.casis.ca/french/CASIS-2006-FINAL-REPORT.pdf>.

- Se ven los poderes de inteligencia como algo que puede amenazar los valores canadienses, en particular los derechos civiles;
- Relacionadas a la defensa, las capacidades de inteligencia fueron mayormente descuidadas hasta el 9/11 (reducciones grandes en personal y el presupuesto ocurrió durante el principio y a mediados de los 1990);
- Como una reflexión a la cultura estratégica de Canadá en un sentido más amplio, no hay una estrategia nacional de inteligencia ni una visión del papel de inteligencia para adelantarse a los intereses nacionales de Canadá;
- Decisiones al nivel más alto relacionadas con asuntos de inteligencia tienen una naturaleza *ad hoc*; y
- La función de inteligencia en Canadá se atrofiaría rápidamente sin la aportación significativa de aliados claves como los Estados Unidos, el Reino Unido, y Australia.

La cultura de inteligencia que parece existir está localizada dentro de la comunidad en si misma y consiste en los elementos siguientes (los cuales, según mi parecer, no son necesariamente únicos del Canadá):

- Confidencialidad (filtraciones y publicaciones no autorizadas de materiales clasificados son raras);
- Profesionalización (impulso fuerte hacia mejoramiento de capacidades personales por toda la comunidad de analistas de inteligencia y en la Defensa Nacional);
- Cercanía y relaciones dinámicas (bilateral y multilateral) con comunidades de inteligencia en la anglo-esfera;
- Más aceptación de polinización recíproca para oficiales de inteligencia que trabajan en serie en agencias varias de la comunidad post 9/11;
- Diversidad (reconocimiento, en campañas de contratación, que representa ésta una ventaja)
- Disociación entre la inteligencia y la policía;
- Aceptación de mecanismos de revisión y fiscalización; y
- Un deseo fuerte para proteger a los canadienses y sus aliados.

Siempre y cuando la cultura estratégica de Canadá está basada en factores teóricos, sería difícil el surgimiento de una cultura de inteligencia puramente canadiense en el nivel nacional y el desarrollo de una capacidad de inteligencia nacional completa e independiente. La mayoría de los oficiales en el gobierno no saben lo que necesitan de la inteligencia, porqué lo necesitan, o como usarla. El integrar la inteligencia con la creación de políticas será un proceso arduo. Tam-

bién, se necesitan las leyes de seguridad nacional la reconstrucción y consolidación después de los desafíos y pérdidas de 2006 y 2007. Por el lado académico, estudios de inteligencia simplemente son difíciles y por eso de ellos desconfían tanto los académicos como los estudiantes. El recientemente aumentado interés podría cambiar esta situación, pero el cambio será incremental y a largo plazo. Aunque existen tendencias nuevas, los cambios recientes necesitarán tiempo para madurar y lograr los efectos deseados. Por otro lado, la comunidad de inteligencia tiene su propia cultura, que se desarrolla de modo positivo en la época post 9/11. El desafío para alguien que trate de comprenderla mejor es empezar desde afuera en vez de adentro de ella. Se espera que la comunidad se embarque en un esfuerzo fuerte, en su debido tiempo, para destacar su progreso y sus desafíos, e involucrar a los académicos u otros expertos de la inteligencia en sus esfuerzos para hacerse una institución mejor comprendida.

Datos Biográficos del Autor

El Sr **Stéphane Lefebvre** es Jefe de Sección del Centro de Análisis Estratégico en el Center for Operational Research and Analysis (CORA), Defence Research and Development Canada (DRDC). Ha escrito extensamente sobre asuntos relacionados con la Inteligencia y la Seguridad Europea. Los puntos de vista expresados en este trabajo son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan la posición oficial del Gobierno del Canadá ni de alguno de sus departamentos o agencias. El autor desea agradecer al Dr. Russell Swenson y a el Sr. Greg Smolynech por sus comentarios y sugerencias a las primeras versiones del presente ensayo. Contacto: *stephane.Lefebvre@drc-rddc.gc.ca*.

LA CULTURA CUBANA Y SU EXPRESIÓN EN LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

Juan Manuel Reyes-Alonso

Resumen

A través de este ensayo, el autor, mediante el análisis de la historia de los servicios de inteligencia y contrainteligencia cubanos, dará respuesta a una de las interrogantes acerca de cómo dichos servicios especiales contribuyeron y contribuyen al exitoso desenvolvimiento y permanencia en el poder de un régimen que en muchas ocasiones parecía destinado a desaparecer debido entre otros factores a un mal diseño de su política interna y externa derivados de la adopción de un sistema político que aunque relativamente joven, siempre contó con más detractores que seguidores.

Orígenes de los Servicios

Una de las preguntas que millones de personas dentro y fuera de Cuba se hacen a diario es: ¿Cómo es posible que a pesar de lo poco viable del sistema socialista en materia de derechos humanos y de libertades tanto individuales como colectivas, de lo poco probable de una economía centralizada sin el factor de competencia que impulsa y desarrolla a los mercados nacionales y extranjeros, de la corrupción administrativa derivada de este modelo, haya logrado sobrevivir durante casi medio siglo?

Para responder a la anterior interrogante habría que analizar no sólo la historia particular del proceso cubano bajo la influencia y liderazgo de Fidel y Raúl Castro, sino que también hay que tener en cuenta la influencia, de los hombres y mujeres que a diario y de manera anónima mediante sus funciones organizativas, de análisis y operativas dentro de los servicios de inteligencia y contrainteligencia fomentan las bases para la subsistencia del régimen.

Para analizar y escribir acerca de este tema, debemos remontarnos a los inicios de esta institución que fue creada inicialmente durante los años de lucha guerrillera liderada por Fidel Castro Ruz en el corazón de la Sierra Maestra. Después del desembarco, los expedicionarios del Ejército Rebelde sufren cuantiosas bajas debido a un ataque aéreo y terrestre por parte del Ejército del presidente Fulgencio Batista. Los pocos expedicionarios que sobreviven los ataques, logran

refugiarse en la región montañosa conocida como Sierra Maestra, y poco a poco comienzan su labor de reorganización apoyados inicialmente por población local que experimentaba un descontento casi general hacia el gobierno del General Fulgencio Batista debido a la situación de pobreza y abusos a que eran sometidos de manera diaria por parte de algunos terratenientes locales, y autoridades corruptas que amparados en su poder autoritario les despojaban de sus propiedades para satisfacer entre otros, los deseos de poder y riqueza de algunos inversionistas y políticos sin escrúpulos.

Con el crecimiento en número del Ejército Rebelde, y con la expansión de sus zonas, era lógico que a su vez se creara un aparato de control policial y de inteligencia dentro del mismo, para entre otros, controlar y disciplinar a aquellos miembros que aún no se comportaban de manera ejemplar en el desenvolvimiento de sus funciones. Lo que en un inicio fueron pequeños grupos de investigadores y vigilantes organizados por los capitanes Ramiro Valdez Menéndez y Manuel Piñero Losada, se convertiría a principios de 1959 en un nuevo organismo llamado Departamento de Investigaciones del Ejército Rebelde (DIER), dicho organismo no sólo asumiría funciones policiales dentro de las filas del Ejército Rebelde, sino que también funciones de inteligencia y de contrainteligencia.⁷⁰⁸

Blight y Welch hacen un análisis bastante acertado acerca de la formación de los servicios de inteligencia Cubanos. Entre otros ellos mencionan: (traducción del presente autor)

⁷⁰⁸ James G. Blight y David A. Welch, *Intelligence and the Missile Crisis* (New York and London: Taylor and Francis, Inc., 1998), p. 89-91.

***La Organización de la Inteligencia Cubana:
Construyendo un Aparato de Inteligencia.***

De las tres comunidades de inteligencia involucradas en la Crisis de Octubre, la KGB y la CIA eran instituciones maduras, con historiales largos, personal altamente calificado, tecnología avanzada y amplios recursos. En contraste, el servicio de inteligencia de Cuba, sólo estaba comenzando. Se convirtió en una unidad cohesiva y madura sólo después de Playa Girón.

El aparato de inteligencia Cubano fue ensamblado a partir de tres componentes pre-existentes.

- 1- *De los miembros clandestinos del antiguo Partido Socialista Popular (PSP), un partido de afiliación comunista, que desde la Segunda Guerra Mundial, estaba involucrado en la conducción de actividades de inteligencia dentro de Cuba, en la región del Caribe, y en los Estados Unidos de Norteamérica (cuadros del partido eran especialmente entrenados para trabajar en organizaciones de fachada del Partido Comunista de los Estados Unidos de Norteamérica). Al principio de la década de los años 40, el PSP también logró penetrar de manera exitosa las fuerzas de seguridad del Presidente Fulgencio Batista. Muchos de los operativos del PSP fueron entrenados por la KGB.*
- 2- *Las ramas urbanas de varios grupos de oposición a Batista, más notablemente el Movimiento 26 de Julio y el Directorio Revolucionario 13 de Marzo. Estos grupos desarrollaron redes clandestinas significativas y canales de información, condujeron labores de vigilancia activa, y penetraron de manera exitosa las fuerzas de seguridad de Batista.*
- 3- *El Ejército Rebelde que desarrolló los rudimentos de un servicio de inteligencia en los estadios finales de su lucha contra Batista.*

A principios de 1959, la infraestructura del PSP, junto con algunos miembros de el movimiento revolucionario clandestino y del Ejército Rebelde, comenzaron a convergir en lo que se llamaba en aquel entonces Departamento de Investigaciones del Ejército Rebelde (DIER) o G-2. Esto era esencialmente una unidad de contrainteligencia, pero muy poco tiempo después, un pequeño grupo dentro del DIER, organizó los rudimentos de una sección de inteligencia. Para el verano de 1960, el incremento de las amenazas tanto internas como externas, hicieron necesaria una reorganización estableciendo dos cuerpos complementarios dentro del nuevo Ministerio del Interior (MININT): El Departamento de Seguridad del Estado (DSE), quien por algún tiempo continuó usando el nombre en código de G-2, y la Dirección General de Inteligencia (DGI), quien respondía por nombre en código "M." El DSE operaba dentro de las fronteras Cubanas,

y lidiaba con todo lo que fuese considerado “actividad enemiga.” El DSE asumió así las labores de contrainteligencia del DIER. La DGI se convirtió en el principal cuerpo de inteligencia y contrainteligencia exterior. La DGI era dirigida por el Comandante Manuel Piñero Losada (nombre en código M-1 y conocido familiarmente como Barbarroja o Red Beard).

En contraste con el DSE, que no contó con asesoría Soviética, DGI o M, dependía en gran medida de los consejos Soviéticos, especialmente después de mediados de 1960. Las fuerzas armadas Cubanas, conocidas como Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), desarrollaron sus propios servicios de inteligencia (la Dirección de Inteligencia Militar [DIM] y la Dirección de Contra-inteligencia Militar [CIM]), que de manera rutinaria interactuarían con la DGI.

La DIM tenía un limitado número de funciones y tareas. No conducía operaciones en ultramar, y se enfocaba exclusivamente en la evaluación de amenazas militares. No es sorprendente entonces de que dirigiera la mayor parte de su atención a las fuerzas de los Estados Unidos y sus operaciones militares.

Sería bueno señalar que tanto la DIM como la CIM con la ayuda de la DGI comenzaron a conducir operaciones de ultramar cuando Fidel Castro convirtió en un asunto doméstico el apoyo a los Movimientos de Liberación Nacionales que surgieron en algunos países en varios continentes, así como durante las guerras de liberación e independencia que tuvieron lugar en varios países del continente africano.

La DGI fue supervisada de cerca por el propio Fidel Castro desde un principio, de ahí que los diferentes jefes que la misma ha tenido, siempre fueron escogidos por el propio Fidel Castro, como es de costumbre a la hora de nombrar y designar a aquellos colaboradores cercanos que ocuparían cargos de importancia vital para el mantenimiento del sistema.

El primer jefe de la DGI fue el Comandante Manuel Piñeiro Losada conocido como Barbarroja. Describe Luis Suárez Salazar a partir de una serie de selecciones de discursos, escritos, ensayos y entrevistas realizadas al Comandante Barbarroja, quien era Manuel Piñeiro Losada.⁷⁰⁹

⁷⁰⁹ Luis Suárez Salazar, editor de: Manuel Pineiro, *Che Guevara and the Latin American Revolutionary Movements* (New York: Ocean Press, 2001), p. 86.

Perfil de Manuel Piñeiro Losada

Manuel Piñeiro Losada nació en Matanzas, Cuba en Marzo 14 de 1933. En Septiembre 1953, después de participar en protestas estudiantiles en contra del golpe de estado liderado por Fulgencio Batista en Marzo 10, 1952, su familia le envía a estudiar a los Estados Unidos para así aislarlo de la situación política que se desarrollaba en Cuba en aquellos momentos. El continuó sus estudios en la Universidad de Columbia en New York.

Después de regresar a Cuba en 1955, participó en la fundación del Movimiento 26 de Julio en la provincia de Matanzas, donde después fue detenido por las fuerzas represivas de Batista. Posteriormente, continuó participando en actividades clandestinas en la Habana hasta el momento en que se unió a los combatientes rebeldes en La Sierra Maestra como uno más de los combatientes en la columna dirigida por Fidel Castro. Una vez reconocida su fortaleza, Piñeiro fue escogido para unirse al grupo dirigido por el Comandante Raúl Castro, quien en Marzo de 1958 formó en la provincia de Oriente, el Segundo Frente Frank País. Participó en varias acciones y posteriormente tuvo la tarea de supervisar los Servicios de Inteligencia y la Policía Rebelde. Una vez concluido su papel en la batalla por la toma de Santiago de Cuba, Piñeiro fue nombrado Comandante del Ejército Rebelde.

Después se mudó a La Habana, donde trabajó en el establecimiento de los Órganos de la Seguridad del Estado de Cuba. En junio 6 de 1961, fue nombrado Vice ministro del Ministerio del Interior y Jefe del Vice Ministerio Técnico: Un cuerpo responsable por el desarrollo de estrategias de inteligencia y la implementación de las políticas internacionales de Cuba, así como la solidaridad con la revolución cubana.

*En 1965 fue elegido como miembro del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, posición que ocupó hasta el año 1997. En 1970 Piñeiro se convirtió en el primer Vice Ministro del Ministerio del Interior y el Jefe del naciente **Departamento General de Liberación Nacional** (DGLN) del Ministerio del Interior (MININT). Piñeiro dirigió numerosas actividades de solidaridad de Cuba con movimientos populares y revolucionarios en diversos países, especialmente aquellos en Latinoamérica y el Caribe.*

*A principios de 1975 fue nombrado en la posición de que mantuvo por 17 años: Jefe del **Departamento América** del Comité Central del Partido Comunista de Cuba.*

Manuel Piñeiro Losada muere en un accidente automovilístico en la noche de Marzo de 1998, unas horas después de haber recibido un premio en una actividad que celebraba el aniversario 40 del Segundo Frente Frank País del Ejército Rebelde.

Luis Suárez Salazar entrevistó al Comandante Piñeiro acerca de su trabajo de apoyo a las acciones guerrilleras emprendidas por el Comandante Che Guevara en la década de los años 60 antes de su muerte en Bolivia. A continuación podrán apreciar mediante un fragmento de una de las entrevistas al Comandante Piñeiro, lo profesional, lo bien organizados y la seriedad con que los incipientes Servicios de Inteligencia y Contrainteligencia bajo el gobierno de Fidel Castro se tomaron sus tareas.

Luis Suárez Salazar: Qué papel jugó usted en la preparación de los esfuerzos internacionalistas del Che en Bolivia?

Comandante Piñeiro: Como primer Viceministro del Ministerio del Interior, yo era responsable por todas las actividades destinadas a determinar la “situación operativa” — usando el término oficial — en ese país, así como también en los países vecinos: Controles de Inmigración, pasaportes, así como los documentos necesarios para garantizar el traslado clandestino de los compañeros hacia territorio Boliviano.

A su vez, fuimos los responsables para extraer de manera subrepticia al Che de Tanzania, también nos ocupamos de el y de su seguridad mientras vivió de manera clandestina en Checoslovaquia y por supuesto de organizar las rutas y los detalles de su subsecuente viaje desde Cuba hasta Bolivia.

Al igual que en los otros países de Latino América, Asia o África, el grupo que yo dirigía tuvo la responsabilidad de revisar las informaciones de las situaciones políticas, económicas y sociales de Bolivia. Nosotros supervisamos los contactos iniciales con los líderes de las organizaciones revolucionarias bolivianas (primero que todo, con los miembros y líderes del Partido Comunista) los cuales habían hecho un compromiso de apoyar los esfuerzos internacionalistas comandados por el Che. También organizamos el entrenamiento de un número de camaradas Bolivianos en Cuba. Creo que estas fueron las cosas básicas. Quizás con el paso del tiempo — en el momento político apropiado — otras acciones que llevamos a cabo en Latino América, Europa y en otras partes del mundo encaminadas al apoyo de la estrategia revolucionaria de la Heroica guerrilla puedan hacerse públicas.

El autor Juan Antonio Rodríguez Menier, nos ofrece una versión similar acerca de la creación de los Servicios de Inteligencia Cubanos dentro del gobierno de Fidel Castro, pero con algunos detalles más ilustrativos y puntuales basados en su experiencia personal, que no podemos apreciar en la obra de Blight y Welch. Menier, quien trabajó como oficial del MININT en Cuba durante 28 años, una buena parte de los mismos como oficial de las direcciones de inteligencia y contrainteligencia, nos dice en su obra lo siguiente:⁷¹⁰

⁷¹⁰ Juan Antonio Rodríguez Menier, *Cuba por Dentro: El MININT* (Miami: Ediciones Universal, 1994), p. 34-35.

El aparato de contrainteligencia e inteligencia antes de 1959.

Tan temprano como a mediados de 1958, en lo intrincado de La Sierra Maestra, Fidel le encomendó al entonces Capitán Ramiro Valdés Menéndez la creación de una pequeña organización secreta dentro del Ejército rebelde y del Movimiento 26 de Julio en las ciudades, con tres marcados objetivos: Descubrir los combatientes revolucionarios que estuviesen informando a la policía o al ejército Batistianos; detectar a los combatientes que fueran proclives a ser reclutados por la policía o el ejército Batistianos; y penetrar las filas de la policía o el ejército Batistiano para obtener información sobre los planes de dicho gobierno, para de este modo tratar de influenciar en los mismos.

La actividad de esta pequeña organización dirigida por Ramiro Valdés se desarrolló tanto en las sierras como en las ciudades. Estas actividades eran a su vez totalmente desconocidas por la inmensa mayoría de los militantes del Movimiento 26 de Julio. Para cumplir esta tarea, Ramiro se apoyó fundamentalmente en los militantes del Partido Socialista Popular (PSP), la única organización política de filiación comunista en Cuba en aquel entonces. Ramiro era militante de la Juventud del PSP.

Cuando Fidel designa a su hermano Raúl Castro Ruz para formar el Segundo Frente Oriental, éste le imita y crea una organización similar a la de Ramiro, nombrando al Capitán Manuel Piñero Lozada, conocido como Barbarroja, como jefe de la misma. Raúl incluso creó la primera rama pública de esta actividad cuando fundó La Policía Nacional Revolucionaria en Octubre de 1958, dentro del territorio que dominaba en la provincia de Oriente. Esta policía estaba subordinada a su vez a Piñero, el cual era militante del PSP.

Estas dos pequeñas organizaciones, las creadas por Fidel y Raúl, fueron el embrión de lo que después sería el Ministerio del Interior de Cuba, conocido por las siglas MININT.

El G-2 en la Revolución.

Poco después del triunfo revolucionario, el 10 de Enero de 1959, Fidel designa a Ramiro como Jefe del Departamento de Investigaciones del Ejército Rebelde (DIER), que también utilizó las siglas G-2, copiando la nomenclatura del ejército de los Estados Unidos de Norteamérica. Piñeiro fue nombrado Inspector General de este cuerpo a solicitud de Raúl Castro. Así mismo, nombró al Capitán Abelardo Colomé Ibarra, conocido como Furry, como Jefe del Departamento de Operaciones del DIER..

Las funciones del DIER fueron: Obtener información de las personas, grupos u organizaciones que se opusieran a Fidel Castro ya al Movimiento 26 de Julio; y a su vez reprimir por medio de sanciones punitivas cualquier oposición activa contra el gobierno revolucionario.

Para legalizar las sanciones punitivas, el DIER, presentaba a sus acusados ante Los Tribunales Revolucionarios, los cuales eran independientes del Poder Judicial en Cuba. Dicha independencia del Poder Judicial fue un requisito indispensable para el funcionamiento de dichos tribunales, ya que la ley vigente en aquel entonces limitaba extraordinariamente la autoridad que necesitaba el gobierno de Fidel para combatir cualquier oposición.

Los Tribunales Revolucionarios estaban subordinados oficialmente al Fiscal General de Cuba, pero en la práctica recibían órdenes solamente de Fidel Castro, y operaban ligados muy estrechamente al DIER.

Ramiro y Piñeiro establecieron sus oficinas en un pabellón del Hospital Militar del Cuartel Columbia. A esto se le denominó "el apartamento clandestino." Furry ocupó varias casas en las inmediaciones de la esquina de Quinta Avenida y Calle 14, en el reparto Miramar. Este lugar fue conocido como el "apartamento público."

El núcleo de "los clandestinos" estaba integrado en su gran mayoría por militantes del PSP, los cuales operaban en el más estricto secreto, siguiendo la pauta que caracterizó este partido en casi todas sus actividades políticas. Estos oficiales clandestinos recolectaban la información de los Agentes infiltrados dentro de las filas de los enemigos del gobierno revolucionario. Los integrantes del "aparato público," eran fundamentalmente militantes del Movimiento 26 de Julio y como bien dice su nombre, constituían la cara pública del DIER, o la existencia y la identidad de sus miembros era de conocimiento público para el pueblo Cubano.

Estos oficiales públicos tenían la responsabilidad de detener, interrogar, investigar y presentar ante los Tribunales Revolucionarios a aquellos conspiradores detectados por los Oficiales Clandestinos. Si comparamos las partes de estos cuerpos represivos con el cuerpo humano, se puede decir que "los clandestinos" eran el cerebro, y "los públicos" eran el resto del cuerpo.

El G-2 en la Revolución. (Continúa)

A mediados de 1959, Fidel Castro decide independizar al DIER del Ejército Rebelde, por lo que jerarquiza esta organización bajo su mando directo y la denomina Departamento de Seguridad del Estado (DSE), aunque siguió conservando su sigla militar de G-2 por algún tiempo.

Como podemos apreciar, desde un inicio, los órganos investigativos, y de represión, desarrollaron una ardua y sistemática campaña de prevención, penetración y estudio detallado de la situación operativa en la que el nuevo gobierno estaba y debía desenvolverse.

Un factor que les ayudó mucho en su enfrentamiento con los exiliados, así como con el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, fue el hecho, de que varios de los dirigentes del DIER, y posteriormente el DSE, eran personas con nivel educacional superior, que incluso habían estudiado y vivido en territorio de los EE.UU. en algún momento de sus vidas antes del triunfo revolucionario de 1959.⁷¹¹

Fidel Castro no sólo utilizó a aquellos que tuvieron la posibilidad de vivir y estudiar en los EE.UU., sino otros muchos que durante los gobiernos de la República habían viajado en incontables ocasiones a territorio de los EE.UU. para iniciar contactos con el objetivo de recibir apoyo moral y a su vez recaudar fondos, así como pertrechos militares y donaciones fundamentalmente venidas de manos de Cubanos exiliados.

Esta práctica por supuesto que no era nueva, sino que fue utilizada con mucho éxito por otros cubanos a través de la historia de Cuba, como por ejemplo el Héroe Nacional de Cuba, José Martí, quien logró financiar la compra de armamentos, municiones, medicinas entre otros, con la ayuda de los cubanos que trabajaban en las tabaquerías de la Ciudad de Tampa en el estado de la Florida, así como de los exiliados e inmigrantes cubanos que vivían en New York.⁷¹²

Es bueno señalar que los miembros de la inteligencia y contrainteligencia cubanas que vivieron o viajaron con frecuencia a los EE.UU. antes de 1959, contaban por razones obvias, no sólo contactos de gran valor entre las comunidades de cubanos y americanos, sino que tenían un gran conocimiento de la situación operativa de esas ciudades y del sistema de gobierno de los EE.UU., facilitándoles así su labor de espionaje y contrainteligencia exterior, factores indispensables para proteger su nuevo sistema de gobierno.

⁷¹¹ Basado en observaciones de campo y experiencias del autor.

⁷¹² Basado en experiencias del autor.

Otro factor que ayudó grandemente al desarrollo de los servicios de inteligencia y contrainteligencia de Castro fue la amplia asesoría y soporte técnico, material y financiero que recibieron por parte de la KGB y otros servicios especiales del bloque socialista de Europa del Este.

A tal punto, que muchos oficiales de la DGI cursaron estudios en la escuela de la KGB en la antigua Unión Soviética, y realizaron labores de entrenamiento y colaboración con los servicios especiales de Alemania del Este, Bulgaria, entre otros.⁷¹³

Independientemente de todos los factores que hacían posible dicha colaboración, ya sea por motivos de afinidad ideológica y práctica, el gobierno de la Habana comprendió desde muy temprano, que tan pronto como estuviesen creadas las condiciones, se debería formar a los futuros oficiales de ambas direcciones en suelo cubano, y lejos de los ojos y oídos de extranjeros, que aunque amigos y aliados, también estaban sujetos a desertiones y penetraciones por parte de enemigos comunes y no comunes. También estaba presente el factor cultural, entre otros del cual adolecía la escuela Soviética y que era difícil de implementar.⁷¹⁴

A diferencia de la KGB, la DGI concentró sus esfuerzos en la labor de reclutamiento bajo elementos de índole ideológica, en primer lugar, por lo difícil que resultaba el acceso de un país pequeño y miembro del tercer mundo a recursos monetarios que eran aún más difíciles de conseguir producto del embargo estadounidense contra la isla. Los reclutamientos ideológicos resultaron más baratos, pero no necesariamente más fáciles de realizar, pero en el caso cubano, la DGI tuvo la suerte de que la revolución cubana gozaba de numerosos simpatizantes y seguidores tanto en la región, como en muchos otros lugares del mundo.⁷¹⁵

Capacidad de Adaptabilidad del DCI y la DGI

Tanto la inteligencia como la contrainteligencia cubanas, experimentaron varios cambios de nomenclatura y organización interna fundamentalmente durante los primeros años del proceso revolucionario, con el objetivo de adaptarse a las nuevas circunstancias que cada período les deparaba. Esta adaptabilidad, la compartimentación y rapidez con que sus miembros asumían sus nuevas funciones, fueron factores claves en la preservación del Status Quo, así como del éxito obtenido en muchas de las misiones que ambas instituciones cumplían.

⁷¹³ Basado en observaciones de campo del autor.

⁷¹⁴ Basado en experiencias personales del autor a través de sus años de servicio en la Marina de Guerra Revolucionaria de Cuba y sus contactos con asesores militares Soviéticos.

⁷¹⁵ Basado en observaciones de campo del autor y sus experiencias de contacto con ciudadanos de diversos países.

Para ser más específicos, tomemos como ejemplo el panorama en que se desenvolvían después de la Crisis de Octubre, la invasión de Bahía de Cochinos (Bay of Pigs) y el rompimiento de relaciones diplomáticas con los EE.UU., así como con otros países de la región entre otros eventos de aquella época. A raíz de todos estos eventos, se vieron obligados a desarrollar una nueva modalidad de inteligencia, que aunque nueva para ellos, era vieja su utilización por parte de otros países con sofisticados servicios de inteligencia. Esta nueva modalidad es conocida como Oficiales Ilegales, de la cual más adelante abundaré en algunos detalles para describirla.

Como es sabido, el espionaje en suelo extranjero es una actividad ilegal independientemente de las personas involucradas y las razones por las cuales se ejecute dicha actividad. El espionaje practicado por diplomáticos o funcionarios cubanos miembros de la Dirección General de Inteligencia de Cuba en suelo extranjero y gozando de inmunidad diplomática es conocido en Cuba como “espionaje legal,” a esos oficiales se les conoce como Oficiales Legales, y a los centros donde ellos trabajan, ubicados generalmente dentro de las embajadas cubanas en esos países, se les denomina Centros Legales.⁷¹⁶

Los Centros Legales o (CL) varían en su tamaño físico y logístico dependiendo del país en que se encuentre ubicado, y como es lógico, mientras más importante es el país o en ocasiones el área geográfica, mayor y mejor dotado será dicho CL. Anteriormente dije el área geográfica, pues en ocasiones debido a la situación operativa específica de un país, es imposible tener un gran CL dentro del mismo, por ejemplo este es el caso de países con los que Cuba no tiene relaciones diplomáticas. En esas ocasiones, se necesitan otros CL en países vecinos que quizás no sean de gran importancia operativa los mismos como tal para ameritar la creación de dichos centros.

En el caso de los EE.UU, sucede algo distinto, porque independientemente de que Cuba cuenta con una Oficina de Intereses en Washington DC, y una Oficina ante Naciones Unidas en la Ciudad de New York, las cuales han sido a través de los últimos 50 años importantes centros de espionaje de funcionarios cubanos y sus colaboradores que gozan de inmunidad diplomática, no resulta suficiente para el enfrentamiento contra su enemigo principal, o sea los propios EE.UU.

Es por esto, que tradicionalmente, la inteligencia cubana se apoyó y apoya en los CL de países vecinos como México y Canadá. Desde el CL en Ciudad México por ejemplo, la DGI trabajó arduamente para penetrar la CIA durante los años 70 y 80, y aunque en algún momento a finales del 80 se vieron obliga-

⁷¹⁶ Los datos y observaciones a continuación no citados de otra manera son del presente autor, basados en sus años de trabajo y perspectiva como ciudadano cubano.

dos a prestar atención a los riesgos que corría la economía de Cuba con el inminente desplome del campo socialista, factor que los obligó a centrar su atención en otros asuntos más bien de índole económica, la penetración de la CIA seguía siendo una tarea de primer orden en el enfrentamiento del gobierno cubano con el de los EE.UU.

Los CL cuentan en su mayoría con un Jefe y un Segundo Jefe de CL, así como también con un número determinado de oficiales que varía en dependencia de la importancia del CL y de la disponibilidad de recursos de la inteligencia. También existe en las embajadas cubanas un oficial de cifras, que aunque no es miembro de la inteligencia, si es miembro del MININT y por orden directa de Fidel Castro, toda información confidencial (Incluidas las comunicaciones de diplomáticos de carrera) debe ser enviada a través de ese oficial encargado de cifrar y descifrar los mensajes que salen y entran a esa embajada.

El oficial de cifras, vive dentro de las instalaciones del complejo de la embajada, y sólo sale de esas instalaciones acompañado por oficiales del CL o miembros del cuerpo de protección de la embajada, llamados Custodios, esta medida es para evitar que sean reclutados o secuestrados, pues los mismos tienen acceso no sólo a información clasificada, sino que también a los mecanismos de cifrado y descifrado a que esa información es sometida.

Los Custodios de embajadas, como bien lo indica su denominación, son las personas encargadas de la protección física de las instalaciones de las embajadas y el personal asignado a las mismas. Los Custodios son miembros de la inteligencia cubana, y reciben entrenamiento especializado para cumplir sus funciones, entre ellos, aprendizaje de idiomas extranjeros, técnicas de defensa personal, manejo de armamentos, etc. Estos custodios se subordinan al Departamento M-XX de la DGI.

En el caso específico de los EE.UU., independientemente de que los CL de Washington DC y New York están localizados en el corazón de la vida política y económica no sólo de los EE.UU., sino mundial, están a su vez alejados de los grandes asentamientos de exiliados cubanos de la Florida y New Jersey.

Súmese a esto el hecho de que por orden del Departamento de Estado de los EE.UU. los funcionarios cubanos radicados en esas oficinas tienen limitado sus movimientos físicos en esas ciudades a sólo 25 millas alrededor de dichas oficinas para evitar así entre otras cosas, labores de espionaje por parte de los mismos.

Debido a estos entre otros factores, la inteligencia Cubana se vio obligada a prestar especial atención a la creación y desarrollo de la modalidad conocida como Ilegales.

Los Oficiales Ilegales se subordinan al Departamento M-V de la DGI.

El Departamento M-V no sólo es el más secreto y compartimentado dentro de la DGI, sino que casi funciona como una dirección de inteligencia independiente, si consideramos que el financiamiento del mismo (en diferentes monedas) no es de total conocimiento ni siquiera por parte del departamento de finanzas de la DGI, de esta forma evitan entre otros, que alguien esté tratando de averiguar la totalidad de la plantilla (número de miembros), así como también el posible número de oficiales ilegales y su posible ubicación en el mundo basado en el tipo de monedas que se manejan.

M-V tiene su propia sección de selección y reclutamiento independiente del de la DGI, el entrenamiento de los Oficiales Ilegales y de los Agentes Especiales, que es otra Categoría de Inteligencia dentro de sus filas, se realiza en casas de seguridad, así como en instalaciones que gozan de un alto nivel de seguridad y secretividad.

Los Oficiales Ilegales son generalmente personas que una vez que se establecen en el país en el cual han sido asignados para cumplir sus misiones, pasan desapercibidos no sólo ante los ojos de los servicios especiales domésticos (léase contra-inteligencia), sino también ante los ojos de los habitantes oriundos de esos países o territorios.

Estos Oficiales Ilegales, generalmente ostentan una ciudadanía que no es la cubana, amén de que hayan nacido en Cuba. En la mayoría de los casos sus documentos de identidad son tan legítimos como aquellos de poseen los ciudadanos reales de los países de los cuales ellos dicen ser oriundos, pues fueron emitidos por las autoridades de esos países una vez que siguiendo orientaciones de la inteligencia cubana y poniendo en uso su especializado entrenamiento lograron burlar a las autoridades de dichos países con la consabida obtención de dichos documentos. Increíblemente muchas veces siguiendo al pie de la letra los engorrosos o simples trámites burocráticos necesarios y particulares de cada país.

400 | De más está decir que producto de las circunstancias que rodean a los Oficiales Ilegales y sus funciones fuera de Cuba, estos no gozan de inmunidad diplomática, pues ellos no representan “oficialmente” al gobierno cubano, y ni siquiera ostentan ciudadanía cubana durante el desempeño de sus funciones. Estos oficiales en el caso de los que viven en los EE.UU., gozan de una gran libertad de movimientos con relación a sus colegas los Oficiales Legales asignados a los CL.

Los contactos entre Oficiales Legales con Oficiales Ilegales tanto en Cuba como en territorio extranjero, son muy limitados, producto de lo indefensos que estarían los segundos en caso de desercciones por parte de Oficiales Legales, así

como también por el hecho de que cuando en territorio extranjero y dependiendo del país, los Oficiales Legales son objeto de vigilancia y estudio por parte de los servicios de contrainteligencia domésticos de esos países (léase brigadas de vigilancia y chequeo de la contrainteligencia).

Sería desastroso e imperdonable que un Oficial Legal acuda a un encuentro o contacto personal con un Oficial Ilegal y sin percatarse le traslade la atención de miembros de la brigada de vigilancia de la contrainteligencia local que previamente le estaba siguiendo de cerca sin que el mismo haya podido detectar dicha vigilancia. De ahí que sean más comunes los encuentros no personales entre ambas categorías, como por ejemplo, la utilización de buzones, comunicaciones cifradas de radio, comunicaciones a través de terceras personas con menos probabilidades o riesgos de ser vigiladas, la Internet, etc.

Se considera que el Talón de Aquiles o punto débil de un Oficial Ilegal es el cruce de fronteras, especialmente las fronteras del país de donde supuestamente es originario, producto de que en dependencia de la situación operativa de dicho país, y con la consabida preocupación internacional por combatir el terrorismo, el narcotráfico, y el tráfico de personas, entre otros, las autoridades aduanales se han visto obligadas a elevar el nivel de entrenamiento y conocimientos de dichos funcionarios con el objetivo de proteger sus fronteras y sus intereses nacionales e internacionales. Dichas autoridades también se han visto en la necesidad de firmar acuerdos regionales e internaciones de cooperación con otros países que incluyen el intercambio de información que como es sabido, es cuestión de segundos gracias al Internet y la comunicación por satélites dependiendo de las circunstancias.

Por estos motivos, lo que antes eran un par de preguntas de bienvenida al país por parte de las autoridades de inmigración y aduanas para un turista o viajero, ahora prácticamente se han convertido en pequeños interrogatorios para tratar de evidenciar las verdaderas intenciones o identidad de los viajeros.

La cantidad de Oficiales Ilegales con que M-V cuenta siempre ha sido motivo de debate y discusión tanto de seguidores como de detractores de la DGI, pero la realidad es que sólo un grupo bien reducido de miembros de la DGI y las altas esferas de gobierno conocen las verdaderas cifras, y otro aún más reducido y selecto grupo de la DGI conoce las verdaderas identidades de esos Oficiales Ilegales.

Para aquellos que aún tratan de adivinar, sépase que tendrán que tener en consideración muchos factores, como por ejemplo, el hecho de lo costoso que resulta la selección y preparación de uno de esos oficiales, la gran cantidad de tiempo que hay que dedicarle al estudio de la psicología de los posibles candi-

datos, así como a su preparación general y particular, el exhaustivo estudio de la situación operativa que hay que realizar alrededor de los mismos, para evitar posibles sorpresas posteriores cuando los mismos estén trabajando y desempeñando sus funciones. La planificación de sus respectivas coberturas o mantos, especialmente su leyenda de arresto, en caso de que sean alguna vez detenidos por las causas que fuesen.

Hay quienes comparan a los Oficiales Ilegales con los Ingenieros Zapadores del ejército al decir que ambos sólo se equivocan dos veces en la vida, una cuando les explota una mina en frente de ellos, y la otra cuando tomaron la decisión de hacerse zapadores. De los Ilegales se dice que cuando les descubren y la otra cuando decidieron enrolarse en esas funciones.

El Departamento M-V no sólo cuenta con grandes cantidades de recursos y personal altamente especializado y profesional, sino que se nutre a través de los Oficiales Operativos de ese departamento que dirigen a los Oficiales Ilegales, de cuanta información consideren de importancia que esté en manos del resto de los departamentos de la Dirección de Inteligencia o de la Dirección de Contrainteligencia, entre otros organismos militares y civiles de la administración del estado cubano.

Estructura de la DGI

Este ensayo no pretende abarcar toda la estructura de la DGI ni de la DCI, pero sería imperdonable no mencionar entre los departamentos más importantes están el Departamento M-I que es el que se concentra en el espionaje y contraespionaje contra los EE.UU., el Departamento M-II que es el que se concentra en el espionaje y contraespionaje en los países Latinoamericanos, y el Departamento M-III que es el departamento de Análisis de la inteligencia. Este departamento agrupa a los analistas de inteligencia que procesan la información obtenida por métodos y medios de inteligencia por parte de los Oficiales Operativos y sus agentes o relaciones de inteligencia para después presentársela a la jefatura quien decidirá quienes serán los futuros consumidores de esas informaciones.

402 | El Departamento M-V es el encargado de los Oficiales Ilegales, y del cual ya disertamos anteriormente. El Departamento M-VI es el departamento Científico Técnico, y el encargado del espionaje industrial y de las labores para el rompimiento del Embargo de los EE.UU. hacia Cuba, que hasta el momento, si no ha logrado eliminar dicho embargo, sí ha logrado burlarlo en diferentes ocasiones con la consabida obtención de tecnología, equipos, financiamiento, e informaciones que supuestamente debían ser sancionadas por la ley de embargo de los EE.UU. hacia Cuba.

El departamento M-VIII o de inteligencia en Cuba, es un departamento que está conformado en su mayoría por oficiales de experiencia que han cumplido misiones en el exterior del país, para los que les resulta mucho más fácil el acercamiento a extranjeros que vivan o estén de visita en Cuba, ya sea para reclutarlos o simplemente para descartar que los mismos puedan estar involucrados en acciones en contra del gobierno cubano. Como podemos apreciar, este departamento es de vital importancia, no sólo por sus funciones de inteligencia, sino por sus funciones de contrainteligencia.

El departamento M-VIII tiene oficinas en varias provincias del país, dichas oficinas generalmente se encuentran dentro de las delegaciones provinciales del MININT presentes en cada uno de esos territorios. Los oficiales provinciales de M-VIII se encargan de estudiar y vigilar con intenciones de reclutamiento, a los extranjeros residentes o de tránsito en dichas provincias, así como también a aquellos ciudadanos cubanos que viven fuera de Cuba y que visitan a sus familiares y amigos cada cierto tiempo. Otra de las funciones de estos Oficiales Operativos de la DGI radicados en las provincias, es la de velar por la seguridad y bienestar de familiares cercanos de Agentes de la DGI que se encuentren cumpliendo misiones fuera de Cuba.

También existen Oficiales Operativos de M-VIII que están insertados — usando el término oficial — dentro de La Asamblea Nacional del Poder Popular, con un manto de asesores del presidente de dicha asamblea. Otros Oficiales Operativos de M-VIII, M-VI, así como de otros departamentos se encuentran insertados o utilizan colaboradores y otras relaciones de inteligencia previamente establecidas en los siguientes sectores:

Organizaciones con Operativos de Inteligencia Insertadas

Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX)

Ministerio de Inversiones Extranjeras y Colaboración Económica (MINVEC)

Ministerio de Comercio Exterior (MINCEX)

Ministerio de Salud Pública (MINSAP)

Instituto de Amistad con los Pueblos (ICAP)

Ministerio de Ciencias, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA)

Ministerio de Turismo (MINTUR)

Agencia de Prensa Latina (PL)

Centro de Prensa Internacional (CPI)

Centro para el Estudio de los Estados Unidos (CESEU), entre otros.

El Departamento M-XI es el encargado de interceptar y grabar las comunicaciones internacionales que salen al éter, especialmente aquellas originadas en los EE.UU. A su vez, se encargan de emitir señales de radio de onda corta con informaciones cifradas para los Oficiales y agentes cubanos radicados en el exterior del país.

El Departamento M-XV es el encargado de la técnica operativa, entre sus funciones está la de elaborar sofisticados programas de computación para apoyar las comunicaciones y el traslado de información entre Oficiales Operativos y Agentes de la DGI. También se especializa en la confección de artefactos para almacenar dicha información que en ocasiones debe pasar por diferentes lugares como fronteras de países sin que la misma pueda ser detectada.

El Departamento M-XIX es el encargado de espiar y penetrar a los grupos de cubanos que residen en el exterior del país, así como de descubrir y neutralizar las labores militares o de terrorismo en que algunos de esos grupos están involucrados. Este departamento como es lógico, centra su atención en los grupos y organizaciones de exiliados de la Florida y New Jersey en los EE.UU.

El Departamento M-XXV es el encargado del continente europeo, este departamento es el encargado de dirigir los CL de los distintos países de Europa.

El Departamento M-XXX era el encargado del Continente Africano, este departamento jugó un papel crucial durante el período de tiempo en que Cuba estuvo activamente presente en las guerras por la liberación e independencia de países como Angola, Etiopía, Namibia, Zimbabwe, entre otros. A mediados de los años 90, y como consecuencia del Período Especial (eufemismo con el cual el gobierno cubano denominó a las serias dificultades económicas que atravesaban producto principalmente del carácter socialista y centralizado de su economía y de la desaparición de la Unión Soviética y el bloque socialista de Europa del Este), la DGI estaba considerando subordinar al Departamento M-XXX a manera de sección dentro del Departamento M-XXV, debido no sólo a su cercanía geográfica, sino a que el mismo se vio obligado a reducir su plantilla después de que las guerras en el continente africano llegaron a su fin y no se justificaba el empleo de tantos recursos de espionaje en ese continente.

Inteligencia y Contrainteligencia al Estilo Cubano

A diferencia de otros servicios de inteligencia existentes en otros países, la DGI tiene presencia física en los renglones más importantes de la economía y la vida política cubanas.

De manera general tanto la DGI como la DCI tienen muy bien diseñados sus planes de estudio de la situación operativa y planes de penetración de cuanta

institución, grupo empresarial, u organización, etc., se relacione con Cuba, de esta manera pueden garantizar el desempeño exitoso de sus respectivas funciones de inteligencia y contrainteligencia y mantenerse informados de primera mano con el acontecer diario en dichos sectores.

Es bueno señalar que tanto la DGI como la DCI cubanas han utilizado con gran éxito el factor humano de la inteligencia, en buena medida producto de que no contaban con suficientes recursos técnicos y financieros necesarios para hacerlo de manera diferente.⁷¹⁷ También por el hecho de que la mayoría de sus reclutamientos han sido y continúan siendo basados en el factor ideológico, lo que implica una alta dosis de educación dirigida a esos agentes, así como complicadas operaciones de comprobación de los mismos.

Rige el factor humano a pesar de algunas reestructuraciones que se vieron obligados a hacer, fundamentalmente a raíz de lo que se conoce como Causa Número 1 y Causa Número 2 del año 1989. Para quienes no conozcan estos términos, así se les llamó de manera oficial a los juicios sumarios contra varios miembros del MININT y del MINFAR que terminaron con un grupo reducido de altos oficiales y uno de sus ayudantes condenados y sentenciados a muerte por fusilamiento, y a un grupo mucho más numeroso a diferentes tipos de condenas de privación de libertad, algunas de ellas de hasta 30 años de prisión.⁷¹⁸

Las Causas 1 y 2 de 1989, fueron catalogadas por el gobierno de Castro, como procesos judiciales contra funcionarios cubanos involucrados de manera ilegal e inconsulta en labores de narcotráfico internacional y de corrupción, pero muchos dentro de las estructuras de gobierno, siempre sospecharon de que dichas labores de narcotráfico contaban con el visto bueno de las altas esferas de mando en Cuba y que eran de pleno conocimiento de Fidel Castro, como lo es cualquier evento o suceso que ocurra en Cuba independientemente de la importancia del mismo.

Algunos analistas y expertos en asuntos cubanos consideran que tanto la Causa # 1 como la Causa # 2 de 1989 tenían matices de divisiones internas de carácter político e ideológico, así como posibles conspiraciones con vistas a una sedición, contradiciendo el tono de denuncia por actividades punitivas

⁷¹⁷ Menier, op. cit., p. 150. Por ejemplo, en el área de contrainteligencia, existen indicaciones que en los años 80, todos los agentes supuestamente trabajando por los EE.UU. en Cuba de hecho fueron descubiertos y convertidos, o tal vez desde el inicio fueran agentes dobles de los servicios de inteligencia cubanos, según fuente cubana en exilio, y como citado por Abram N. Shulsky y Gary J. Schmitt, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, 3rd ed. (Washington, DC: Brassey's, 2002), p. 114. Fuente original: Michael Wines y Ronald J. Ostrow, del periódico *Los Angeles Times*, "Cuban Defector Claims Double Agents Duped U.S.," *Washington Post*, 12 agosto del 1987, p. A8.

⁷¹⁸ Menier, op. cit., p. 48.

como el narcotráfico internacional y la corrupción interna denunciados por el gobierno cubano.

El caso es, que incluso dentro de las filas de la DGI y la DCI existieron y existen comentarios (en círculos reducidos por la seriedad del tema y sus consecuencias en caso de llegar a oídos de la alta jefatura) acerca de lo improbable de que la alta jerarquía de la revolución (léase Fidel y Raúl Castro) no habían autorizado las operaciones de narcotráfico internacional, o al menos dado el visto bueno a las mismas. Muchos partían del hecho de que en Cuba, entre cielo y tierra no existe tema o suceso alguno por minúsculo y poco importante que sea, que pueda escapar de los ojos y oídos de Fidel Castro.

A raíz de ambas Causas del 1989, la DGI y la DCI sufrieron grandes transformaciones, muchas de ellas con un impacto negativo según analistas y testigos que formaron parte de las mismas. El Jefe de la DGI General de División Germán Barreiro Caramés, fue sustituido de su cargo al frente de la DGI, y su lugar lo ocupó el también General de División Jesús Bermúdez Cutiño, quien hasta ese entonces fungía como Jefe de la Dirección de Inteligencia Militar, o sea el servicio de inteligencia del MINFAR.

Cientos de oficiales del MININT fueron obligados a retirarse, despedidos o sancionados, e incluso transferidos hacia otras direcciones del MININT después de las Causas 1 y 2 de 1989. A su vez muchos oficiales del MINFAR fueron transferidos al MININT, para ocupar posiciones de supervisión y control, y de esta manera ocupar los cargos que quedaban vacantes una vez que los antiguos oficiales del MININT habían cesado sus funciones. La atmósfera era la típica de una cacería de brujas como algunos decían, y nadie se sentía seguro de su posición.

La Dirección de tropas Especiales del MININT (unidades elitistas altamente entrenadas y equipadas) fue disuelta y sus unidades ocupadas por unidades de Tropas Especiales del MINFAR, acción que desató toda clase de conjeturas y comentarios que ayudaban a validar las versiones de que las Causas 1 y 2 de 1989 fueron algo más que el resultado de acciones disciplinarias del gobierno hacia el MININT por motivos de narcotráfico internacional y corrupción.

406 | Muchos de los oficiales que sobrevivieron esa etapa, y algunos de ellos con los que pude compartir algunos comentarios al respecto, me manifestaron que había sido un error haber sembrado tanta desconfianza en el MININT en aquel entonces, pues algunos de los oficiales del MINFAR que habían venido a ocupar cargos de dirección, sabían muy poco o nada acerca de espionaje y contraespionaje.

Lo cierto es que históricamente y durante muchos años, se especulaba que habían discrepancias personales y de tipo profesional entre Raúl Castro y algunos

de los altos oficiales del MININT que más bien se sentían inclinados a satisfacer primero las exigencias de Fidel Castro, dejando en un segundo plano las de Raúl. Siempre desde un inicio, la jerarquía de la revolución y sus jefes hasta niveles medios incluso dentro del Comité Central del Partido comunista de Cuba, se separaban y reconocían los unos a los otros al menos verbalmente como “Los Hombres de Fidel,” y “Los Hombres de Raúl.”

Las causas 1 y 2 de 1989, fueron las excusas perfectas que le dieron a Raúl Castro la oportunidad de poner fin a las rivalidades a altos niveles, y de manera calculada y magistral sustituyó a todo aquel individuo o institución por importante que fuera, por otro de su conveniencia y que pudiese gozar de su confianza, independientemente de si los nuevos jerarquizados, reunían las condiciones necesarias para el desempeño de sus nuevas funciones. El hecho de que Raúl confiaba en los hombres que el nombraba en las nuevas posiciones, pudo más que cualquier otro elemento a considerar.

De hecho, analistas y expertos comentan que una serie de fallos que conllevaron al descubrimiento y neutralización de varios agentes de la Red Avispa de la DGI en el sur de la Florida en 1998, pudiesen haber estado ligados a decisiones pobremente tomadas por oficiales inexpertos de la DGI que provenían de las filas del MINFAR.

Quizás sea por ello, que el General de División Jesús Bermúdez Cutiño sólo haya desempeñado su cargo por menos de 5 años, cediendo su paso al Coronel Eduardo Delgado Rodríguez, quien en la actualidad ostenta el grado de General de Brigada y continúa en su cargo como Director General de la DGI. Es bueno señalar que Eduardo, quien también fue transferido del MINFAR hacia el MININT, sí tenía una trayectoria como oficial de contrainteligencia militar.

A manera de resumen, debo coincidir con el General de División Fabián Escalante Font del MININT, en que Fidel Castro Ruz, después de haber sobrevivido más de 10 presidentes americanos y más de 630 planes de asesinato contra su persona de que se tenga noticia en los últimos casi 50 años, tanto la DGI como la DCI, así como la Dirección de Seguridad Personal del MININT, jugaron un papel estelar evitando que los mismos se llevaran a cabo con éxito, garantizando siempre el cumplimiento de la Orden Número 1 del MININT, que dice que todo miembro del MININT tiene como primera tarea, “Velar por la seguridad y preservación de la vida del Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz, y del Segundo Secretario del Partido Comunista de Cuba, el General de Ejército Raúl Castro Ruz.”

Lo cierto es que paradójicamente, mientras más agresiones y planes bélicos de todo tipo surgían para derrocar a la revolución cubana, más profesionales sus

servicios especiales se convertían y prueba fehaciente de ello es que casi medio siglo después de su creación, los mismos continúan desde una posición de poder desafiando a sus enemigos y detractores tanto internos como externos.

La manera magistral en que Fidel Castro utilizó y utiliza a los servicios de inteligencia y contrainteligencia para mantener el régimen, es motivo de debate diario tanto dentro como fuera de Cuba. Lo cierto es, que desde un inicio, la carta triunfante de su discurso han sido los logros en materia de salud y educación, que increíblemente han encontrado su eco incluso en los medios de prensa occidentales que en ocasiones aún sin quererlo, le dan una propaganda favorable al régimen.

Cierto es que los datos estadísticos que hablan de mortalidad infantil en Cuba, así como la cantidad de médicos per capita, y el desarrollo de la medicina y las investigaciones médicas en Cuba han sido usados de manera exitosa por el régimen para construir su imagen tanto nacional como internacional. Si a esto le sumamos los logros en materia de educación, comenzando por la campaña de Alfabetización de la década de los 60, y la posterior creación de numerosos centros educacionales de diferentes niveles, y el consabido alto nivel de conocimientos de sus egresados, tendremos una mejor idea de cómo el régimen ha manipulado las opiniones nacionales e internacionales.

A través de la historia universal, podemos apreciar que en muchos países siempre han existido enfrentamientos internos no sólo por motivos políticos, sino también por el derecho de que cada ciudadano pueda recibir los servicios de salud y educación necesarios para su subsistencia.

Todo aquel que se oponga de manera pública a la idea y justeza de esos derechos, estará condenado al rechazo popular, y a un posible revés político en materia de gobierno. Esto fue algo que no escapó al análisis del régimen cubano en su labor de propaganda nacional e internacional con el fin de mantener a distancia a sus detractores internos y externos.

408 | Muchos enemigos internos del régimen, no comprendieron lo delicado de los asuntos referentes a salud y educación cuando abiertamente protestaban contra el gobierno. En muchos de sus argumentos, pedían cambios radicales con relación al sistema político-económico, y no reconocían los logros, que aunque manipulados, el gobierno había obtenido en materia de salud y educación gracias al modelo socialista asumido. El régimen no pasó por alto que mientras más ligados estuviesen esos logros educativos y de salud, a la gestión de gobierno, mejor posición tendrían a la hora de enfrentar las críticas de sus detractores.

Una vez que el régimen logra identificar y asociar su propia existencia con altos logros en materia de salud y educación, es muy difícil atacarle críticamente

por su gestión particular, pues sin quererlo, se estaría atacando también los logros por los que por tantos años muchos cubanos habían luchado, sacrificado y hasta perdido sus vidas con tal de alcanzarlos.

Como he mencionado anteriormente en este ensayo, antes de la revolución encabezada por Fidel Castro, los sectores obreros y campesinos, así como los estudiantes cubanos, estaban en desventaja con relación a la oligarquía financiera y un reducido grupo de la clase media superior de Cuba.

Los dos últimos, tenían la desventaja económica necesaria para alcanzar la mayor parte de sus planes personales y profesionales, mientras que los obreros, campesinos y muchos estudiantes estaban rodeados de problemas económicos de toda índole, y si le sumamos a esto que la corrupción político-administrativa malgastaba los pocos recursos del estado que debían ser invertidos en el mejoramiento de los planes de salud y educación que el pueblo demandaba, el panorama socio-político-económico de Cuba estaba en ruinas.

Fidel Castro comprendió que la salud y la educación eran sectores sensibles para manejar a las masas populares, y en cierto sentido a la oligarquía financiera y la clase media cubanas, que tampoco ganaban mucho con un descontento popular generalizado que siempre traía como resultado la realización de huelgas y paros que afectaban la producción económica y la estabilidad social.

Los gobiernos anteriores al de Fidel Castro, sólo dieron brochazos superficiales para cubrir el desgastado panorama en el que se encontraban los sistemas de salud y educación. Es cierto que aunque muchos critican el carácter comunista de enseñanza del sistema de educación en Cuba, así como la no existencia de un sistema de salud privado autorizado que pueda rivalizar con el controlado por el gobierno. Pero también es cierto que ante los ojos de las opiniones públicas tanto nacionales como internacionales, la inmensa mayoría de los cubanos tienen acceso a sistemas de educación y salud gratuitos a la hora de recibirlos.

Hago la aclaración de “gratuitos a la hora de recibirlos,” por el hecho de que los cubanos no tienen que pagar costo alguno al recibir dichos servicios, pero si consideramos los bajos salarios que la mayoría de ellos reciben de sus empleadores gubernamentales, la realidad es que los costos estarían por encima del de muchos países con diferente sistema político y económico.

Regresando al tema principal, debo decir que Fidel Castro logró inculcar un sentimiento de miedo de condena pública a todos aquellos opositores a su régimen, apoyándose en la idea de que quienes se opusieran a su sistema de gobierno, también se estarían oponiendo a los derechos del pueblo cubano a recibir servicios de salud y educación gratuitos.

Una vez que los resultados de sus gestiones para mantenerse en el poder dieron frutos positivos para su permanencia, intentó hacer lo mismo con otros países del área, así como otros más distantes. Si bien no logró los resultados esperados en todos los casos, sí logró distraer a las opiniones públicas nacionales y extranjeras para que no buscaran y encontraran las fallas internas de su modelo de gobierno.

Por ejemplo, el embargo de los EE.UU. hacia Cuba, ha sido una excusa muy válida y bien utilizada para explicar la falta de medicinas, materiales de estudio y condiciones insalubres y de deterioro material enfrentadas hoy por muchos centros de salud y educativos a nivel nacional en Cuba. Esto evitó durante muchos años que la opinión pública nacional cuestionara el pobre desenvolvimiento que una economía socialista y centralizada tiene en comparación con una de mercado libre. Aún en las condiciones actuales, en que los cubanos en general cuestionan el desenvolvimiento económico de Cuba bajo la dirección de Fidel y Raúl Castro, el embargo sigue siendo un pieza clave para justificar muchos fallos.

Los servicios de inteligencia y contrainteligencia cubanos, no son entidades autónomas con relación a la toma de decisiones como es lógico pensar, pero sí generan una gran cantidad de información de todo tipo, así como posibles soluciones a problemas que facilitan la labor de toma de decisiones de la alta jefatura del régimen.

La inteligencia cubana no sólo se encarga de la búsqueda y procesamiento de la información que el régimen cubano deberá utilizar en la toma de decisiones, sino que también realiza labores de propaganda e influencia políticas a nivel internacional para justificar la necesidad de la continuidad del régimen.

La política de cooperación internacional en materia de salud y educación del régimen, son áreas bien controladas tanto por la inteligencia como por la contrainteligencia cubanas para la realización de dichas campañas de propaganda a favor del régimen, así como para la obtención de informaciones de todo tipo, y en ocasiones para campañas de desinformación dirigidas a dividir a aquellos que se opongan al sistema político económico adoptado por Cuba.

410 | Ejemplo de ellos es el hecho de que todo funcionario cubano que sea designado para cumplir misiones diplomáticas o para representar negocios cubanos en el exterior, estará sujeto a investigaciones minuciosas por parte de la DCI y la DGI antes de ser nombrado en su respectivo cargo. De ahí que aunque han tenido varias deserciones, la mayoría de esos funcionarios regresan a Cuba una vez terminadas sus funciones.

La DCI y la DGI realizaron operaciones conjuntas durante los años 90 cuando el gobierno de Sudáfrica firmó convenios de colaboración en materia

de medicina. El gobierno Sudafricano puso como condición de que los médicos cubanos que viajarían a Sudáfrica, tuviesen conocimientos del idioma inglés, y de que no hayan participado directamente en la guerra de independencia de Angola. Por supuesto, que el gobierno cubano a través de la DGI y la DCI se dieron a la tarea no sólo de enviar a los médicos más confiables dentro de sus filas, sino que advirtieron a aquéllos que habían participado de una forma u otra durante el conflicto armado Sudáfrica-Angola, que omitieran esa parte de sus vidas a la hora de redactar sus resúmenes de vida para que pudiesen ser seleccionados para dicha misión.

Hay muchos mitos acerca de la sabiduría en inteligencia que caracteriza a Fidel Castro. Lo cierto es, que aunque puede que sea una persona con un coeficiente de inteligencia superior al promedio, tampoco es un prodigio de la naturaleza humana. De hecho, a través de sus años en el poder cometió errores de todo tipo en sus análisis y actuaciones tanto en asuntos domésticos como en aquellos de la arena internacional. Claro está, que otros fueron quienes pagaron por sus errores que de más está decir nunca ha reconocido.

Pongamos por ejemplo el caso de la Crisis de Octubre de 1962, donde por algunos días puso a Cuba y al mundo entero al borde de un conflicto nuclear de nefastas proporciones al permitir a la Unión Soviética la instalación de armas nucleares en territorio cubano. El conflicto lejos de convertirse en un elemento de presión por parte de Cuba para evitar una agresión de los EE.UU., tuvo un efecto totalmente contrario debido a lo descabellada e inmadura decisión de permitir la instalación de dichas armas.

La situación que Fidel Castro creía tener bajo control, desde un inicio se escapó de sus manos y tuvo un final feliz gracias no a su inteligente y audaz intervención como el régimen cubano trata de aludir, sino a la medida que algunos líderes de los EE.UU. optaron utilizar para evitar dicho conflicto a la vez que dialogaban con los líderes Soviéticos.

Mucho antes de que Fidel Castro criticara abiertamente a la Unión Soviética por los cambios que inexorablemente ocurrirían en la misma, algunos miembros de la inteligencia cubana que si bien aún no eran disidentes formales, tampoco se sentían conformes con la política de subordinación de Cuba a los intereses Soviéticos, expresaron sus dudas de manera semi-abierta en reuniones de sus núcleos del Partido Comunista, creyendo en vano, que sus ideas bien fundamentadas desde el punto de vista de sus experiencias personales serían escuchadas. Por el contrario, fueron criticados ferozmente por sus superiores y separados de sus funciones y cargos y condenados al ostracismo fuera del MININT con la imposibilidad de ocupar cargos importantes dentro de ningún otro centro laboral al cual fueran asignados dentro de la sociedad cubana.

Lo interesante de estos hechos, es que finalmente cuando la Unión Soviética desapareció como nación, Fidel Castro utilizaría los mismos argumentos por los cuales aquellos funcionarios fueron sancionados, para justificar sus críticas al socialismo Soviético.

Otro ejemplo que desacredita el mito de infalibilidad y buen juicio de Fidel Castro, es el relacionado con la invasión Soviética de Afganistán en 1979, la cual nunca fue criticada por Castro ni ningún otro funcionario cubano debido a los estrechos lazos estratégicos y a la subordinación experimentada por Cuba para con la Unión Soviética en aquel entonces.

Lo irónico de la situación es que alrededor de esa misma fecha Cuba había sido nombrada a la cabeza de la Organización de Países No Alineados, una organización que empezaba a contar con importantes miembros a través del mundo, y que producto de la situación geográfica de muchos de esos países miembros, eran potencialmente de utilidad para los intereses de la izquierda mundial bajo el liderazgo de un país socialista como Cuba.

Nunca antes se le había presentado mejor oportunidad a Castro y al bloque socialista de Europa del Este para ejercer influencia sobre esos países que aún no tenían una definida alineación política ni pertenecían a pactos o grupos importantes.

Muchos miembros de los No Alineados comenzaron a ver a Cuba con otros ojos después de percatarse de la tibieza con que Castro actuó ante la injustificada y cruel invasión Soviética de Afganistán. El movimiento de países No Alineados que prometía convertirse en fuerza de empuje para la izquierda mundial, paso a ser sólo una organización pasiva sin mayores penas ni glorias. Fidel Castro, en un círculo muy reducido, se disgustó con los Soviéticos, pero no por invadir Afganistán, sino por haber minado sus aspiraciones de líder mundial debido a dicha invasión.

La historia de la DGI y DCI es mucho más rica y llena de interesantes episodios que los que este ensayo pueda o pretenda recoger. Lo cierto es que muchos de los seguidores, así como también algunos de los detractores del gobierno de Fidel y Raúl Castro, generalmente coinciden en que a través de este casi medio siglo en el poder los Servicios de Inteligencia y Contrainteligencia de Cuba han jugado y juegan un papel importante en el mantenimiento del sistema comunista adoptado desde un inicio por el gobierno. O para decirlo en otras palabras, sin la participación, la dedicación y el trabajo profesional de las dos instituciones antes mencionadas, hubiese sido si no imposible, muy difícil que el sistema comunista cubano se mantuviese en el poder por tanto tiempo.

Los miles de hombres y mujeres que generalmente de manera anónima trabajan en complicadas operaciones de inteligencia y contrainteligencia, que analizan y procesan volúmenes inmensos de informaciones, y que en ocasiones arriesgan sus vidas son los verdaderos protagonistas con los que Fidel y más recientemente Raúl Castro cuentan para la materialización puesta en práctica de las decisiones que les permiten mantener poder absoluto sobre los destinos del país.

Datos Biográficos del Autor

Juan Manuel Reyes-Alonso. Especialista en Inteligencia, Ex-Oficial Operativo de la DGI. En 1982 con sólo 13 años de edad ingresé en la Escuela Militar Camilo Cienfuegos del municipio El Cotorro, en la provincia de Ciudad de la Habana, allí cursé estudios de enseñanza medio superior durante tres años. Los estudiantes llegan a conocer la estructura de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, así como algunas estructuras del Ministerio del Interior. Opté por cursar estudios de Ingeniería Mecánica Naval en la Academia Naval de la Marina de Guerra Revolucionaria. Después de un año de estudios decidí abandonar dichos estudios, y pasé a formar parte del Servicio Militar Activo dentro de la misma Academia Naval Granma como Sargento Instructor de Navegación. En 1989 decidí regresar a los estudios e ingresé en el Instituto Superior Pedagógico Enrique José Varona de donde me gradué en Junio de 1994 como Licenciado en Educación en la Especialidad de Biología. Durante mis estudios universitarios, ostenté además el cargo de Oficial Operativo Asistente del Departamento Técnico de Investigaciones del MININT como parte del Servicio de Reserva, y en Septiembre de 1994 ingresé en el Instituto Superior de Inteligencia (ISI), Adriana Corcho Callejas del MININT, donde cursé estudios hasta graduarme de Especialista de Inteligencia. Durante el tiempo de estudio en el ISI, así como después de terminados dichos estudios a principios de 1997, participé en operaciones reales de inteligencia en el Ministerio de Relaciones Internacionales (MINREX) con el fin de seleccionar, reclutar y entrenar personal diplomático Cubano y extranjero para actividades de colaboración y apoyo de la inteligencia Cubana. También participé en la selección, reclutamiento y entrenamiento de algunos de los médicos y personal del Ministerio de Salud Pública de Cuba (MINSAP) que estaban siendo enviados hacia Sudáfrica como parte de una brigada médica en un proyecto de colaboración entre ambos países iniciado en 1996. Participé además en otras funciones de exploración en la industria petrolera de Cuba (CUPET), así como en el diseño de un complicado plan de exploración con vistas a identificar y reclutar posibles relaciones de inteligencia para uso del Departamento M-VI en la ciudad de New York ya que la disposición del Departamento de Estado de los EE.UU. limita

la capacidad de movimiento de los funcionarios cubanos en la ONU a sólo 25 millas alrededor de dicha oficina.

A mediados de 1997, y después de haber estado expuesto a informaciones de primera mano, y sin censura por parte del gobierno y el Partido Comunista de Cuba, comencé a ver la realidad desde otro punto de vista. Las interrogantes sin una respuesta convincente, justa y sincera a los problemas cotidianos de mi país y de los cubanos comunes comenzaban a pesar demasiado en mi conciencia, y decidí renunciar a mi posición de Oficial Operativo en la Dirección de Inteligencia del MININT. Dicha renuncia se hizo efectiva en Noviembre 30 de 1997. Una vez renunciado a mi posición como funcionario del MININT, trabajé en diferentes trabajos privados como mesero de restaurante y en la carpeta de un pequeño negocio de alquiler de habitaciones a turistas extranjeros. A principios de 1998, ofrecí mi apoyo y experiencia para ser utilizadas de manera activa en la lucha contra el gobierno ayudando a una organización disidente, pero el trabajo no fructificó debido a los riesgos a que exponía a sus miembros. Con novia estadounidense, en 1999, aplicamos para obtener una Visa K-1 o Visa Fiance o de novios como se le conoce popularmente. La visa de novios fue concedida en marzo del 2000 después de una extensa investigación por parte del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) y del Buró Federal de Investigaciones (FBI) una vez que yo había debidamente informado de mis pasados nexos con el MININT y la inteligencia cubanas durante el proceso de aplicación para dicha visa. Pero una semana después de recibir la negativa para despedirme de Cuba por parte de las autoridades de inmigración de Cuba, me encontraba volando en un vuelo internacional con destino a Centro América. Haciendo uso de las habilidades adquiridas en el servicio de inteligencia, me las agencí para conseguir un pasaporte extranjero debidamente alterado y compré un boleto de vuelo hacia un tercer país desde el cual pudiese continuar el viaje de reunificación con mi prometida. En EE.UU. he continuado la educación, matriculando en el Global School of Investigation, de Massachussets, en 2003. En Agosto del 2007 pasé a formar parte del recién creado Centro de Investigaciones sobre la Inteligencia de Cuba radicado en Leesburg, Virginia, del cual soy instructor y miembro fundador. Contacto: jralonso@cubanintelligence.com.

LA INTELIGENCIA NACIONAL

Hecha Ha en los EE.UU.

Bowman H. Miller

*Para hacer frente a sus problemas, América requiere algo que probablemente nos cueste mucho como nación — verdaderamente un gran servicio de inteligencia que pueda operar poderosa, invisible, y legalmente.*⁷¹⁹

Resumen

Refleja la cultura estratégica de EE.UU. una mezcla potente de ideales y de interés propio; además, el poderío y el sigilo del ente de inteligencia se encuentran precisamente en una sociedad que no manifiesta fe en ellos. Este país súper poderoso exige que su planta costosa de inteligencia brinde nada menos que conocimientos ilimitados y precisos sobre las tendencias y de los acontecimientos a punto de ocurrir. Las demandas de los mandatarios para la claridad y la falta de sorpresas enfrentan a una comunidad de analistas de inteligencia acostumbrada a considerar cuidadosamente los detalles reveladores; analistas siempre envueltos en incertidumbres — todo esto en un país que también teme una superabundancia de poder centralizado entre sus entes de inteligencia y de aplicación de leyes — siendo cada una de gran tamaño. Este tamaño sirve también como obstáculo al éxito de la empresa, dadas las necesidades de agilidad, adaptabilidad, y la creatividad para enfrentar las amenazas transnacionales. Mas allá del enorme desafío de seguir y anticipar los daños inherentes a un mundo en proceso de globalización, la burocracia estadounidense de inteligencia se fija en soluciones tecnológicas, mientras el público bien informado, tan bien como el congreso, insisten en una recompensa adecuada de la inversión gigantesca en la empresa. Este país, donde se observa con alguna frecuencia el fracaso de empresas comerciales, lo que no les impide tomar riesgos, en el caso de la empresa de inteligencia, en contraste, se considera el fracaso no aceptable, indisculpable, y por eso tenemos una empresa más conservadora de lo que debiera ser.

| 415

⁷¹⁹ David Ignatius, "For Hayden, Repair Work at the CIA," *The Washington Post*, 8 Noviembre del 2006, p. 27.

Introducción

Los individuos e instituciones se moldean según la cultura⁷²⁰ en la que nacen y viven, y la empresa que colecta y analiza la inteligencia⁷²¹ no es excepción. Este ensayo trata de mitos nacionales, rasgos genéricos, leyendas, imágenes de sí mismo, y debilidades de los Estados Unidos, y con los modos de realizar la acumulación y articulación de la inteligencia nacional, y finalmente con los productos de este conjunto complejo de procesos y actores. Las culturas tienen mucho que ver en cómo hacemos las cosas y pensamos los temas; por eso, se moldean nuestros procesos mentales así como nuestras conclusiones, de la misma manera que el lenguaje y vocabulario de cada cultura expresa ideas, hechos, y juicios en formas únicas. Hace mucho tiempo atrás, los lingüistas declararon que todo sentido es contextual — y las culturas son el tejido de este contexto. Es imposible separar las formas de las actitudes y juicios, las interpretaciones de eventos y expectativas, de la cultura que las envuelve.

El Aislamiento No Es una Opción

Con la amplia cobertura de noticias de la CNN, entre otros, la creciente penetración extranjera en la sociedad de los EE.UU., y la creciente preponderancia del español en el país, ser “aisladas” o “aislacionistas” es, si ya existía la realidad de este concepto, primordialmente sólo una verdad de postura, actualmente en los Estados Unidos. El país es todavía muy multicultural, como siempre, aunque esto preocupa a muchos. Quienes se preocupan por la “homogeneidad” decreciente, como Samuel Huntington y el difunto Arthur Schlesinger, realmente evidencian preocupación sobre la dilución de la predominancia anglosajona en la vida social, cultural y política en los EE.UU. frente a la inmigración permanente,

⁷²⁰ Para los propósitos de esta discusión, se emplea “la cultura” para significar todas las características, mitos, historias compartidas y tradiciones que proveen la coherencia esencial y la identidad de una nación o pueblo, i.e., esencialmente esas acciones y creencias de una nación, o, como un autor los denomina, el “software de la mente.” Ver Geert Hofstede y Gert Jan Hofstede, *Cultures and Organizations: Software of the Mind* (New York: McGraw-Hill, 2004). Lo que describió George Washington en 1796 todavía constituye la esencia de la cultura de la nación: “Con pocas diferencias, tienen la misma religión, maneras, costumbres, y principios políticos.” “Washington’s Farewell Address 1796,” El Proyecto Avalon en Yale Law School. <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/washing.htm>, accedido 20 Marzo 2007. Ver también el estudio clásico de antropología de Franz Boas, *Race, Language and Culture* (New York: Macmillan, 1940) en el que se nota, inter alia, que “formas de pensamiento y acción a las que estamos inclinados a considerar como basados en la naturaleza humana no son generalmente válidos, sino característicos de nuestra cultura específica (p. 255).” Esto sirve de recordatorio constante contra la tendencia de ver su reflejo exacto en otros, un fallo persistente en la inteligencia nacional de los EE.UU.

⁷²¹ El concepto de “inteligencia” en esta discusión, si no anotado en otra manera, significará información oculta que pertenece a otras y la que se obtiene sin permiso y se mantiene como secreta.

en gran parte desde fuera del “Oeste” de Huntington. Realmente, la amenaza percibida que enfrenta la cultura del “blanco, anglosajón, protestante” (WASP) explica mucha de esta sensibilidad, aún si quienes la sienten se encuentran sin poder para frenar una tendencia inconfundible y probablemente irreversible.⁷²²

En la segunda mitad del siglo XX, América se vio como la fuerza principal en la formación de instituciones a nivel mundial — “testigos a la creación,” en las palabras del Secretario de Estado Dean Acheson.⁷²³ Más que testigos, líderes estadounidenses en el gobierno, organizaciones no gubernamentales, el comercio, la educación, las ciencias y las artes todos se empeñaron en comunicarse con el extranjero para ampliar el conocimiento de los Estados Unidos, sus valores y su gente. Una parte de esta actividad compartida surgió de la competición con el comunismo Soviético, pero representó más que eso: los ciudadanos de los EE.UU., desde entonces hasta ahora, creen que sus instituciones y perspectivas eran y son cosas que merecen exportarse y emularse, desde las ideas y formas del gobierno hasta la arte, la música, descubrimientos científicos, la alta tecnología, y conocimiento comercial. Este deseo de contribuir al mejoramiento de la humanidad se encontró en la raíz de la inauguración del Peace Corps (Cuerpo de paz) por el Presidente Kennedy y su acercamiento a América Latina. Fue, además, integral en su llamada a los ciudadanos de los EE.UU. a “preguntarse qué pueden hacer por su país.” También, se inculca la idea de que la historia indica desarrollo, y que el desarrollo, y no el estancamiento, es lo normal en la sociedad.

América el Líder — en el Espejo

¿Qué tiene la cultura nacional que ver con la inteligencia nacional de los EE.UU., cómo se la produce, qué se presenta en sus productos, y cómo se la usa? Este autor rechaza la idea de que las naciones tienen un psique nacional (sea estadounidense, somalí, cubano u otro), pero existen tradiciones, historias, mitos, leyendas, cuentos, léxicos e imágenes nacionales compartidos que ejercen considerable influencia sobre lo que se convierte en inteligencia nacional. Los Estados Unidos, ciertamente, no son la excepción a este fenómeno universal. “Los norteamericanos [como muchos, si no todos, otros] formaron sus costumbres de gobierno para solucionar un conjunto de problemas específicos a sus circunstancias. Y sabemos que las costumbres, muchas veces, sobreviven a las circun-

⁷²² Ver Samuel P. Huntington, *Who Are We: The Challenges to America's National Identity* (New York: Simon and Schuster, 2004), y Arthur M. Schlesinger, Jr. *The Disuniting of America: Reflections on a Multicultural Society* (New York: Whittle, 1991, reimprenta por Norton, 1998).

⁷²³ Dean Acheson, *Present at the Creation: My Years in the State Department* (New York: W.W. Norton and Co., 1969).

stancias que las justificaban....”⁷²⁴ Esta observación también explica la cultura nacional en el sentido en que la comprendemos y empleamos aquí.

Durante la mayoría de sus 232 años de independencia, los líderes y el público informado de los EE.UU. ha considerado el país como necesario⁷²⁵ para la libertad humana y el desarrollo mundial. Se ha discutido el concepto del “excepcionalismo” estadounidense desde hace mucho tiempo, pero lleva dos elementos claves: los Estados Unidos no sólo son considerados, por sus proponentes, como especiales; los EE.UU. están presentados como la excepción cuando se compara su comportamiento con el comportamiento tradicional de los estados, y esto está basado en la naturaleza única, los valores, y la resistencia de su democracia. Desde los tiempos de la Revolución en el 1776, muchos ciudadanos estadounidenses han considerado a su país como fruto de una inspiración divina para liderar el mundo como el protector y defensor duradero de la libertad, la paz, la justicia, e la igualdad de oportunidades.

Buena parte de esta herencia ha sido el elemento de evangelización en la política extranjera de los EE.UU. Desde el Gobernador John Winthrop en 1630 hasta Thomas Paine (en su publicación propagandista *Common Sense* en el medio del siglo XVIII) y Ronald Reagan en los 1980 y, después, hasta el presidente neo-Wilsoniano, George W. Bush, América ha sido descrita, y se ha visto a sí misma, como la “ciudad en la colina,” como un excepcionalmente poderoso rayo de esperanza y posibilidad para todos los seres humanos.⁷²⁶ Esta creencia compartida parece justificar el derecho de los EE.UU. a intervenir en otros países para fomentar los valores universales mediante la expansión de la libertad y democracia a los que son oprimidos. Los ciudadanos de los EE.UU. han creído por mucho tiempo — y lo han dicho sus líderes elegidos — que los Estados Unidos son quienes han puesto las normas y estándares de comportamiento internacional, abnegación, y fomento

⁷²⁴ Eric Rauchway, *Blessed Among Nations: How the World Made America* (New York: Hill & Wang, 2006), p. 5.

⁷²⁵ La antigua Secretaria del Estado de los EE.UU., Madeleine Albright, denominó varias veces a los Estados Unidos “necesarios”.

⁷²⁶ Paine previó que “nosotros [colonos Americanos] tenemos el poder de reempezar de nuevo...,” citado de A. James Reichley, *Religion in American Public Life* (Washington, DC: Brookings, p. 62.) Para una caracterización fresca y bien argumentada del nacionalismo contemporáneo Americano, ver a Anatol Lieven, *America Right or Wrong: An Anatomy of American Nationalism* (Oxford: Oxford Univ. Press, 2004). Un libro aun más reciente teoriza que muchos de los fallos de América en asuntos mundiales vienen de un mal encaminado evangelismo con raíces en visiones únicas de excepcionalismo. Ver a Stefan Harper y Jonathan Clarke, *The Silence of the Rational Center: Why American Foreign Policy is Failing* (New York: Basic Books, 2007) y una revista crítica por Josef Joffe, “The Big Idea,” *Washington Post Book World*, 8 April 2007, p. 5.

de los valores y aspiraciones humanas más alto.⁷²⁷ Esto, agregado al sentido del excepcionalismo, hace un reclamo implacable al universalismo, algo que Samuel Huntington señala como causa de disensión global entre el “oeste y el resto.”⁷²⁸ Las guerras de América nunca han sido por expansión territorial, o así nos han hecho creer, sino para “hacer el mundo seguro para la democracia” y “terminar todas las guerras.”⁷²⁹ Además, a pesar de Pearl Harbor o los ataques terroristas del 11 de Septiembre del 2001, los ciudadanos de los Estados Unidos nunca han sufrido una pérdida de territorio o soberanía debido a ataques físicos a su país.

Sin embargo, uno debería de apresurarse a añadir, que aunque podemos citar un sinnúmero de opiniones y rasgos populares comunes entre muchos de los ciudadanos estadounidenses en generaciones anteriores, no se puede decir que son estas opiniones suscritas universalmente en la actualidad. *Hablando culturalmente, no hay ningún punto de vista o postura completamente unificada sobre ninguno de los temas, sean sobre Irak, aborto, el medio ambiente, o atención sanitaria.* No hay ninguna mentalidad nacional. Así, mientras muchos se acuerden de que los Estados Unidos empezaron y siguen siendo predominantemente anglosajones en su herencia, se disminuye la validez de esta generalización cada año que pasa y con cada ola de nuevos inmigrantes, primariamente desde el sur. Lo que sí es importante hacer notar, en este contexto, no es solamente que muchas generaciones han oído y sentido el impacto de reclamos elevados de altruismo y sacrificio en los Estados Unidos, sino que en la experiencia de este autor, muy pocos percibieron tales declaraciones y “creencias nacionales” como chauvinistas o egoístas. Esos políticos, eruditos y comentaristas que se atrevieron a preguntar la validez de esta imagen de un país egoísta corren el riesgo de ser acusados de un comportamiento “anti-Americano, antipatriótico.”

Para entender los constantes debates políticos y culturales de los Estados Unidos, uno debiera leer a Michael Scheuer, Robert Kagan y Clyde Pre-

⁷²⁷ Es debido a sus reclamos a ser el heraldo de derechos humanos universales, vanguardia de mejorar el mundo, y lugar de nacimiento de la democracia moderna que América y Francia (cada uno citando su propia revolución democrática en el siglo XVIII) son tan similares, aunque compiten en una lucha aparentemente eternal sobre muchas temas.

⁷²⁸ Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations: The Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996), p. 66+.

⁷²⁹ Estos comentarios se atribuyen a Woodrow Wilson quien, en su llamada por una declaración de guerra en 1917, dijo: “Se debe hacer el mundo seguro para la democracia.... No tenemos fines egoístas. No deseamos conquista, ni dominio.” “Address to the Congress Asking for Declaration of War,” 2 April 1917. (Reimpresión en Johan A. Vasquez, *Classics of International Relations*, 3rd ed. (Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 1996), p. 38.

stowitz.⁷³⁰ Un debate anclado en valores culturales rodea el tema de la cultura de la inteligencia estadounidense y sus producciones, un debate a menudo emprendido por sus propios cuadros de retirados o de disidentes. A pesar de todo el aplauso merecido, la inteligencia nacional de Estados Unidos ha experimentado por décadas errores o falta de juicio sobre como podríamos interactuar mejor con el resto de los países del mundo.

¿Hay algún efecto duradero en las capacidades y tendencias evolucionarias de la inteligencia nacional de los Estados Unidos de esta cultura “excepcional” o de su auto-criticismo? El trabajo de los autores citados en la próxima sección sugiere que la respuesta es “sí.”

Raíces de las Predominantes Culturas de Inteligencia en los Estados Unidos

Anatol Lieven nos cuenta de las abrumadoras mentalidades en la seguridad e inteligencia de los Estados Unidos enraizadas en las experiencias de la Guerra Fría 1945-1989. Fue desde entonces que los estadounidenses desarrollaron o maduraron “una cierta tendencia innata a ver el mundo como caracterizado por la oposición y actuales o potenciales hostilidades entre los estados, y no por un potencial de cooperación...”⁷³¹ Esta opinión de un mundo hobbesiano tipifica las aptitudes, prioridades, y pre-ocupaciones de la inteligencia nacional de los Estados Unidos.⁷³² *El enfoque de la inteligencia nacional de los Estados Unidos es en las amenazas; su propósito primordial, consumidores, y prioridades están en los campos de defensa nacional y, pos-9/11, en la seguridad interna de la nación.* Lieven continúa y culpa a esta preocupación por las amenazas de cegar a los ciudadanos no solamente ante muchas oportunidades de cooperación internacional sino también ante las nuevas amenazas que están fuera del ámbito de las categorías “realistas” tradicionales, con el calentamiento mundial como un ejemplo primordial.⁷³³

730 Ver a Robert Kagan, *Of Paradise and Power* (New York: Knopf, 2003) y *Dangerous Nation* (New York: Knopf, 2006); Michael Scheuer, *Imperial Hubris: Why the West is Losing the War on Terror* (Dulles, Virginia: Potomac Books, 2005); y Clyde Prestowitz, *Rogue Nation: American Unilateralism and the Failure of Good Intentions* (New York: Basic Books, 2004).

731 Lieven, *America Right or Wrong: An Anatomy of American Nationalism* (New York: Oxford University Press, 2004), vii.

732 Para una discusión incisiva del fenómeno de amenaza en un contexto de seguridad nacional, ver al ganador del Premio Nobel Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960).

733 Lieven, vii. Su preocupación se ha abordado en un próximo National Intelligence Estimate que examina las implicaciones para la seguridad del calentamiento mundial. Ver Mark Mazzetti, “Spy Chief Backs Study of Impact of Warming,” *New York Times*, 12 May 2007. <http://www.nytimes.com/2007/05/12/Washington/12intel.html>.

Otro comentarista mantiene esta misma impresión de la Guerra Fría en políticas y aptitudes de Estados Unidos igualmente como un argumento poderoso, y señala tres características globales que influyen sobre esa cultura moldeadora del conflicto de EE.UU.-Soviético. Fue una confrontación y competición política y militar, fue prolongada y fue mundial. Tal vez aún más importante, muchos de los políticos de EE.UU. de hoy en día estaban en sus años de formación durante la Guerra Fría y ejercen sus destinos de acuerdo con esta formación.⁷³⁴ Claramente, todavía vivimos en el detrito de esa Guerra Fría, esperando, como Richard Haass ha señalado, un nombre apropiado para la era ya acercándose.⁷³⁵

Un modelo de cultura adicional que se puede percibir es la abrumadora asociación de la inteligencia con asuntos extranjeros, en vez de la seguridad interna, excepto por la memorable “era de McCarthy” en los primeros años de la Guerra Fría. Bajo esta luz, el antiguo sub-secretario de la ONU, General Brian Urquhart, escribe furiosamente sobre la dicotomía entre la conducta internacional de la administración Bush, especialmente al ir y ocupar Irak, y el histórico legado Americano de liderazgo creativo en acoger el “concepto y la substancia de las leyes internacionales.”⁷³⁶ Sus quejas son que América le ha dado la espalda en sus propias creaciones sistemáticas diseñadas para manejar elementos claves en un mundo de anarquía, y que ahora los EE.UU. exhiben hasta una impropia hipocresía ostentando algunas de las reglas y organismos que ya habían formulado. Así como consideramos la continua transformación de la inteligencia de los Estados Unidos, esta “mezcla potente de ideales e interés propios” tipifica la “cultura estratégica” de los Estados Unidos.⁷³⁷

Fuentes de un Malestar Persistente a la Inteligencia Nacional de EE.UU.

Los estadounidenses se ven ellos mismos como innovadores y tomadores de riesgos. Los riesgos, sin embargo, conllevan un potencial claro para fracasos. Fracasos en la conducta contemporánea de la inteligencia nacional pueden tener y han tenido enormes consecuencias negativas. En los primeros ocho años de este nuevo siglo, América ha experimentado dos “fracasos” notables en la inteligencia nacional. Si figuradamente se equipara con pecados, uno (el no anticipar o prevenir 9/11) fue de omisión; el otro, presumiendo el saber que Saddam Hus-

| 421

⁷³⁴ Donald M. Snow, *National Security for a New Era* (New York: Pearson Longman, 2007), p. 98-124.

⁷³⁵ Ver a Richard N. Haass, “This Isn’t Called the [Blank] Era for Nothing,” *The Washington Post* (Outlook), 8 January 2006, p. B4.

⁷³⁶ Brian Urquhart, “The Outlaw World,” *New York Review of Books*, 11 May 2006, p. 24.

⁷³⁷ Jennifer E. Sims, “Understanding Ourselves,” *Transforming U.S. Intelligence*, Jennifer E. Sims and Burton Gerber, eds. (Washington, DC: Georgetown University Press, 2005), p. 36.

sein “todavía tenía” armas de destrucción masiva a mano, fue de comisión. En ambos casos, nunca han sido admitidos los costos y consecuencias, y América está mucho más ansiosa, dividida y el resultado es una sociedad incómoda.

Como resultado de estos dos casos influyentes, crecieron las expectativas y demandas directas a la masiva y costosa comunidad de inteligencia. Legislaciones del congreso se han convertido en motores principales para influir o aun dirigir la comunidad de inteligencia de la rama ejecutiva en términos de su organización y regulaciones, e incluso en lo que va a coleccionar y analizar. A pesar del largo y variable record de fiscalización de la comunidad de inteligencia, el congreso de los EE.UU. es ahora un jugador exigente en las conductas de la inteligencia de EE.UU. y todas sus disciplinas y dominios.⁷³⁸

Ciudadanos de los EE.UU. pueden reclamar su voluntad de asumir riesgos respecto a negocios y empresas, sin mencionar los riesgos de escalar montañas y de paracaidismo, pero sus oficiales políticos que toman decisiones no tienen apetito para las sorpresas. En su lugar, esperan análisis simples (en blanco y negro), honestos, con el cual puedan moldear decisiones, aunque se ha aumentado la complejidad del mundo y las capacidades de los servicios extranjeros de inteligencia para realizar sus objetivos dentro de los EE.UU. Los analistas, por otro lado, generalmente consideran al mundo con sus tendencias, estados y líderes, en tintes del color gris. Ellos insisten en que las preocupaciones y preguntas de los políticos responsables requieren respuestas sutiles y complicadas. Ellos a menudo creen, como analistas, que sus conocimientos son descartados cuando se trata de revelar información cultural, política y social — y con algo de razón.⁷³⁹

La inteligencia de EE.UU. — a pesar de la sabiduría del antiguo presidente del consejo de Inteligencia Nacional, Joseph Nye, quien advirtió que los sistemas de inteligencia nacional necesitan enfocarse más en misterios inexplicables que en descubrir secretos⁷⁴⁰ — se encuentran en un mar de expectativas crecientes. Uno puede fracasar en negocios, declarar bancarrota, y empezar todo de nuevo en los Estados Unidos. Es una ocurrencia de todos los días. Estas posibilidades

⁷³⁸ Ver a Anne Miles, *The Creation of the National Imagery and Mapping Agency: Congress's Role as Overseer* y Kevin E. Wirth, *The Coast Guard Intelligence Program Enters the Intelligence Community*, Occasional Papers 9 and 16 (Washington, DC: National Defense Intelligence College, 2002 y 2007); disponibles en <http://www.ndic.edu>; también ver Frank Smist, Jr., *Congress Oversees the United States Intelligence Community, 1947-1989* (Knoxville: The University of Tennessee Press, 1990).

⁷³⁹ El autor fue personalmente involucrado en tales casos como la caída del Shah (1979), la desintegración de Yugoslavia (1990), la voluntad de Milosevic para resistir (1999), y la invasión de Irak por los EE.UU. en 2003, todos los que son ejemplos de una mala combinación entre las expectativas del analista y el oficial que hace la política.

⁷⁴⁰ Joseph S. Nye, Jr. “Peering into the Future,” *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 4 (July/August 1994), p. 82-93.

no existen para la inteligencia nacional de EE.UU. y sus miles de integrantes. Tampoco existe alguna excusa aceptable o algún lugar para esconderse luego de un “fracaso de inteligencia.”

Los ciudadanos de EE.UU. tienden a creer que son bastante inteligentes y que pueden prosperar en un mundo que está cada vez más basado en sabiduría. Ellos hasta emplean el adjetivo “inteligente” para describir la tecnología — armas inteligentes, bombas inteligentes, tarjetas inteligentes — y a veces así refieren a las herramientas políticas o diplomáticas, como “inteligentes sanciones” económicas. Sobre todo, los ciudadanos quieren que su gobierno y el aparato de inteligencia que ayuda a informar las políticas sean inteligentes y actúen de manera más inteligente. Muchos de los críticos vocales de la comunidad de inteligencia claramente se consideran ellos mismos más inteligentes que los que están a cargo de crear inteligencia nacional. Así, Cynthia Grabo y muchos otros han lamentado que la visión perfecta de retrospcción tiende a dominar después de que haya ocurrido una crisis y otros empiezan a revisar los reportes de inteligencia o informes recibidos.⁷⁴¹ Los analistas de inteligencia de EE.UU. (y los políticos que ellos asesoran) han sido desatentos a la debilitante habilidad de nuestros objetivos y adversarios, usando decepción y negaciones, para superarnos. Tal ha sucedido en los episodios del 9/11 y en los motivos expuestos por EE.UU. al declarar la guerra en contra de Irak.

Una complicación adicional para el mundo de la inteligencia nacional en los EE.UU. es la proliferación de fuentes de información y comentaristas. Como una parte del fenómeno denominado el “factor CNN,” los analistas han perdido con la televisión y otros medios el monopolio en repartir noticias, información actual, y hasta ideas expertas. Líderes comentaristas y comentaristas del momento dominan los medios de comunicación, transmitiendo noticias a toda hora, y esto se ha convertido en un componente fundamental de vida en los Estados Unidos. Sin embargo, hay muy poca evidencia, si alguna, de que los estadounidenses ahora saben o se preocupan más sobre el resto del mundo que

⁷⁴¹ “Aun cuando las indicaciones no fueron buenas, o fueron muy contradictorias, o el curso de acción del adversario fue realmente ilógico, investigaciones o otras críticas normalmente fueron capaz de hacer mucho con los fragmentos de información a los que se dio atención inadecuada cuando llegaron, o que habían indicado la posibilidad de que el adversario tomara el curso de acción que realmente tomó.” Cynthia Grabo, *Anticipating Surprise: Analysis for Strategic Warning* (Washington, DC: Joint Military Intelligence College, 2002 (<http://www.ndic.edu/press/5671.htm>) y Lanham, Maryland: University Press of America, 2004), p. 158.

en los años pasados.⁷⁴² En verdad, la evidencia tiende a lo contrario: seguimos obsesionados con nosotros.

A pesar de los avisos en contra de la invasión de EE.UU. en Irak por la comunidad de inteligencia (particularmente por analistas en el Departamento de Estado), que fueron pasados por alto por los políticos superiores,⁷⁴³ un ejemplo muy reciente de interpretaciones basadas en referencias circulares de interpretación de información emerge del fracaso de los medios de comunicación de EE.UU. en ejercer su papel tradicional de investigación para reportar y criticar las intenciones, planes y políticas de los Estados Unidos respecto a Irak en el 2002 y el 2003. Este cuarto poder del estado, como es así caracterizado, es un nudo clave en el complejo sistema político de chequeo y balance de EE. UU., y falló completamente en ser voz independiente y convincente en examinar las razones para la intervención de los Estados Unidos en Irak y su posterioridad.⁷⁴⁴

Cultura de la Inteligencia de los Estados Unidos: Privacidad, Franqueza, Rapidez, y el Favoritismo hacia la Recolección y la Tecnología

A la comunidad de inteligencia de los Estados Unidos, con sus 16 agencias, se aplica una etiqueta doble — colosal y costosa. Esta masiva empresa contra-

⁷⁴² Una indicación reciente al respecto es el Pew Global Attitudes Survey del 2006, que descubrió que, en el tema controversial de abuso a prisioneros de EE. UU. en Abu Graib, un 98 por ciento de los alemanes que fueron entrevistados estaban al tanto del asunto pero solo un 76 por ciento de los estadounidenses estaban al tanto. Pew dice de sus encuentros en general: "En la mayor parte, los estadounidenses están significativamente menos al tanto de eventos y asuntos de lo que está el público en Alemania y otros grandes países industrializados." Poll Global Attitudes Project, 13 junio del 2006, <http://pewglobal.org/reports/display.php?ReportID=252>, visitado 10 abril del 2007. Además, la opinión favorable estadounidense hacia las Naciones Unidas bajó de un 77 por ciento en el 2001 a un 51 por ciento en una encuesta del 2006.

⁷⁴³ *Report of the Select Committee on Intelligence on Prewar Intelligence Assessments about Postwar Iraq* (Washington, DC: U.S. Senate), 110th Cong. 1st Sess., 25 Mayo 2007, disponible en <http://www.intelligence.senate.gov/prewar.pdf>. También Paul Pillar, "Inside Track: Sometimes the CIA Is Right," *The National Interest Online*, 6 junio del 2007, <http://www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=14564>, recuerda como este aviso fue ignorado.

424 | ⁷⁴⁴ En ninguna parte está este factor puesto más claro o mas convincente que en "Now They Tell US," el ensayo de revisión crítica por Michael Massing en el cual entre otros, concluye: "En el período antes de la guerra de [Irak], periodistas de EE. UU. dependían mucho de fuentes simpatizantes a la administración. Esos que tenían opiniones discrepantes – y habían más de unos cuantos – fueron callados...la cobertura fue altamente deferente a la Casa Blanca.... Mientras que los periodistas se apresuraron a escribir la crónica de las faltas de la administración en Irak, ellos debieran de prestar más atención en ellos mismos." Mientras que el *New York Times* entra en el gran criticismo de Massing, dos reporteros de Knight-Ridder fueron aplaudidos por estudiar seriamente los reclamos de la administración y fuentes de consultoras nivel-trabajo que fueron envueltas en el análisis militar actual, o algunas veces que fueron reprimidas. *The New York Review of Books*, 51, no. 3 (26 Febrero del 2004), p. 43.

dice algunos valores habituales nacionales. La comunidad demanda y defiende secretismo adentro de lo que sus ciudadanos consideran ser una sociedad liberal y abierta. La “sociedad secreta” de inteligencia ahora incluye dos o tres millones de individuos del gobierno para quienes está disponible “la inteligencia.”⁷⁴⁵ Al mismo tiempo, Washington está repleto de filtraciones de inteligencia. Sin embargo, se acepta la idea de que el secretismo es requerido para proteger al país de peligro del exterior, y que el público tiene el derecho de saber la mayoría de lo que el gobierno está haciendo, pero no debería tener acceso a todo.

Transparencia, en la forma de audiencias del congreso abiertas a los medios de comunicación, conferencias de prensa, documentos del gobierno, páginas Web, y más, caracteriza la naturaleza y franqueza de EE.UU. El público y las leyes demandan que las reuniones de las agencias gubernamentales estén abiertas. Como resultado, el proceso legislativo — los debates y más — ahora se presenta por horas incontables de televisión en el canal C-Span. Por otro lado, la protección de propiedades intelectuales, derechos de reproducción, patentes, secretos comerciales, fórmulas y técnicas propietarias, y hasta el logotipo de compañías como marcas registradas protegidas, también se ven como esenciales por los ciudadanos de EE.UU., que reconocen que algunas cosas y algunas informaciones requieren y merecen protección. Efectivamente, uno pudiera plantear que no hay más grande secreto guardado en América que la fórmula para el almíbar de Coca Cola, un secreto de marca registrada que está protegido tan celosamente como los planes de guerra de los Estados Unidos.⁷⁴⁶

La privacidad continúa siendo un derecho en los Estados Unidos, superprotegido en la cara de la intrusión del gobierno en forma de “intervención de comunicación electrónica sin orden judicial” bajo el Patriot Act. Para fomentar la realización de este derecho, están vigentes leyes sobre la privacidad de individuos y sobre la libertad de acceso a información gubernamental interna — sujeta a revisiones de seguridad para guardar cierta parte de la información de ojos públicos. Pero la posición predominante del gobierno ahora permite desclasificar virtualmente toda la información que no requiere claramente la continuación de protección por razones de la seguridad nacional. Cuando el Patriot Act y algunos de los medios más intrusivos de la lucha contra el terrorismo fueron hechos leyes o revelados, muchos ciudadanos de los EE.UU. reaccionaron con enfado y sospe-

⁷⁴⁵ Meena Thiruvengadam, “Security Clearance a Golden Ticket,” <http://www.clearance-jobs.com/index.php?action=article&num=16>, visitado 4 junio del 2007.

⁷⁴⁶ En un caso reciente, un empleado de Coca Cola ofreció información confidencial sobre la sustancia a un fabricante de bebidas rival, fue detenido, y sentenciado a ocho años de prisión — algo raro para esos que filtran información de inteligencia de EE.UU. Un empleado de Pepsi Co reportó la infracción a la seguridad de Coca Cola, testimonio adicional de la lealtad a/o dependencia sistemática en el carácter de secretos industriales. Ver Chico Harlan, “Trade secret plot pulls Coke, Pepsi together,” *Pittsburgh Post-Gazette*, 7 Julio 2006. <http://www.post-gazette.com/pg/06188/704045-28.stm>.

chas. Algunos expresaron la opinión de que, si la seguridad de América lo requiriera, y alguna persona no tiene nada que esconder, ningún daño está hecho. Muchos otros estaban firmes en que el gobierno sigue “espiondo” sin órdenes judiciales y sin causas probables evidentes, lo que está prohibido y constituye una violación de los derechos civiles y legales más básicos. A pesar de estas presiones y aptitudes conflictivas, el matrimonio forzado en los Estados Unidos entre franqueza gubernamental máxima y la seguridad de información crítica para la seguridad nacional continúa intacta, aunque continúe siendo desafiada.⁷⁴⁷

Así como definir una cultura unitaria de EE.UU. se revela tarea elusiva, se puede observar la misma tendencia sobre una cultura global que tipificará la comunidad de inteligencia de los Estados Unidos. Muchos diseños estructurales e institucionales como los validados por la comunidad en su documento sobre la Estrategia de Inteligencia Nacional,⁷⁴⁸ van en busca de promover un esfuerzo común, pero las barreras culturales son persistentes y formidables. No hay solamente 16 culturas separadas de las agencias, sino también varias culturas compitiendo y enfrentándose. En un valioso intento de romper o superar las culturas existentes, con sus mentalidades, hábitos y normas dictadas por grupos distintos, encontraron los reformistas el difícil desafío de crear un grupo de reglamentaciones y metodologías en común. Estas son las tareas fundamentales del nuevo Director de Inteligencia Nacional (DNI) y su constantemente creciente dotación de personal.

Como ilustración, los recolectores de inteligencia celosamente protegen sus fuentes y aplican las restricciones de “necesidad de saber” en la distribución de información. Son ellos bastantes desconfiados de sus homólogos extranjeros (y a veces hasta de sus propios analistas compatriotas). Los analistas, por otro lado, generalmente quieren más información más ampliamente compartida, y están ansiosos para compartir y probar sus ideas, opiniones e interpretaciones. Analistas de todas las fuentes, gritan por toda la información que puedan poner en sus manos, con sus tareas de sacar el sentido de las cosas y anticipar eventos en situaciones de incertidumbre perenne. Cada una de estas sub-culturas, además, tiende a perpetuarse por sí misma al educarse y entrenar sus propios acólitos y sus reclutas dentro de la existente cultura de la agencia, con sus normas, métodos, y tabúes, perpetuando así huecos en la cultura, al igual que el favoritismo.

⁷⁴⁷ El director de la CIA, el General Michael Hayden hizo este punto de forma sucinta: “La nuestra [inteligencia de EE.UU.] es una poderosa organización secreta dentro de una cultura política que solo desconfía de dos cosas: poder y secretismo.” C-Span Q&A Podcasts con Brian Lamb, 15 Abril 2007. <http://www.q-and-a.org/Transcript/?ProgramID=1123>, visitado 17 abril del 2007.

⁷⁴⁸ Ver la Estrategia de Inteligencia Nacional publicada en el 2005 en <http://www.dni.gov/publications/NISOctober2005.pdf>.

Un ingrediente clave de la cultura de inteligencia nacional, alineado con la infatuación de muchos ciudadanos con la rapidez y el auto-servicio, es la “inteligencia lista en todo momento.” Los recolectores de inteligencia están a cargo de encontrar maneras seguras por las cuales puedan ofrecer una porción más grande del todo que recopilan y procesan para más y más usuarios/consumidores — y rápidamente. Este círculo de usuarios ahora incluye: todos los rangos y operadores en el servicio militar (muchos de ellos tienen un mínimo, si alguna, de autorizaciones para acceso a material clasificado); agencias de la policía, nivel de estado y local, y otros que ofrecen “servicios de emergencia;” y ahora el cuerpo de profesionales de inteligencia y políticos legislativos en una creciente comunidad federal de usuarios, más recientemente incluyendo miles más del personal de defensa y de seguridad de la patria misma.

La inteligencia en los Estados Unidos ha sido dominada por mucho tiempo, en términos de poder burocrático y prioridades de gastos, por aquellos que recogen o coleccionan — en contraste con los que analizan — la inteligencia. Además de los colectores siendo primeros entre pares, la tecnología ha sido por mucho tiempo la mayor preocupación de las disciplinas de recolección y las dos juntas la vía preferida para buscar soluciones a problemas de inteligencia. La tecnología, sin embargo, puede crear vulnerabilidades al mismo tiempo que crea nuevas fortalezas. Además, así como los ejércitos convencionales y las tácticas son muy inadecuadas para operaciones efectivas en contra de insurgencias, la inteligencia técnicamente adquirida no es particularmente adecuada para descubrir complotos bien encubiertos o para encontrar terroristas astutamente al tanto de las capacidades de colección de inteligencia e interesados en asegurar sus operaciones y seguridad de información. El terrorismo de hoy en día sigue siendo el enigma principal para todos los recursos existentes de inteligencia, como así también sabemos que “se necesita una red para vencer a una red.”⁷⁴⁹

Varios expertos de los Estados Unidos en guerra y terrorismo han observado que en los últimos 40 años los establecimientos de defensa y de inteligencia están mal equipados para enfrentarse con redes practicantes de guerra de cuarta generación altamente móviles y ocultas. El énfasis en poderes masivos de fuego, empleo de herramientas de alta tecnología, y el cálculo de cuerpos muertos no es

⁷⁴⁹ Mientras esta observación puede que tenga varios orígenes, yo lo tomo de los comentarios del Doctor Markus Ederer, antiguo jefe de análisis del Servicio Federal de Inteligencia de Alemania (BND), hecho durante el simposio sobre las “Nuevas Fronteras” de inteligencia internacional organizado por el Proyecto de Futuros Globales presentado en Rome, Italy, abril del 2004. Ver también el trabajo de Rob Johnston, *Analytic Culture in the U.S. Intelligence Community: An Ethnographic Study* (Washington, DC: Center for the Study of Intelligence, 2005), que explora la inclinación de la inteligencia y cultura de EE.UU. hacia el individualismo, lo que se pone en contra de realizar equipos de redes de analistas y otros para trabajar en contra de redes adversarias.

la solución.⁷⁵⁰ Otros, por supuesto, reconocen completamente la naturaleza del desafío del terrorismo transnacional. En sus audiencias de confirmación como Director de la CIA, el general Michael Hayden dejó muy claro que “Esta es una larga guerra, y no va a ser solamente ganada con herramientas de calor, explosión y fragmentaciones. Es fundamentalmente una guerra de ideas.”⁷⁵¹ Al mismo tiempo, nadie tiene respuestas a la mano para compensar la debilidad aparente de las actividades de recolección de inteligencia humana y técnica contra objetivos de tipo “golpe, corre, y esconde” que explotan las telecomunicaciones globales, Internet, y otras facetas de la globalización como la tecnología de “uso doble.”

La tecnología, avanzando continuamente, requiere de prueba y desarrollo costoso antes de que sea operacional. Una preocupación importante para la política pública y los oficiales de inteligencia, es el gasto y las demoras que conllevan el desarrollo de satélites nuevos y medios técnicos nacionales de recolección de inteligencia. Con esto dicho, este autor ha observado una tendencia entre consumidores de inteligencia a nivel político que están deseosos de ver los productos de fuentes técnicas directamente y analizar la información en forma personal. También, algo problemático es el prejuicio esporádico a favor de una disciplina particular de recolección de inteligencia entre los analistas de determinadas agencias de inteligencia nacional de los Estados Unidos. Hay amplia, si no conclusiva, evidencia de que los analistas de “todas las fuentes” trabajando en una agencia donde dominan fuentes humanas (HUMINT), por ejemplo, tienden a poner más valor y enfoque en esa disciplina en sus análisis que en otros, y una

⁷⁵⁰ Ver, entre otros, Thomas X. Hammes, *The Sling and the Stone* (St Paul, MN: Zenith, 2004), y Brian M. Jenkins, *The Unchangeable War*, RAND Publication RM-6278-2-ARPA (RAND Corporation: Santa Monica, CA, 1970). Jenkins, escribiendo sobre Vietnam, nota que: “Los soldados enemigos continúan muriendo en un mayor porcentaje que el nuestro, pero nosotros no sabemos cuantos más soldados enemigos deben de morir antes de que la voluntad del enemigo desaparezca o su ejército empiece a desintegrarse... mas concertante que nuestras aparentes fallas... es nuestra inhabilidad de aprender y aplicarlas lecciones de estas fallas... [por aquellos] que creen que la ‘victoria’... pudiera ser o todavía puede ser consumado con más – con *más tropas, más tiempo, o más libertad de acción de nuestro poder militar.*” (énfasis en la original), p. 2. Hammes, refiriéndose a Irak y conflictos contemporáneos, culpa a *Joint Vision 2010* por no confrontar el “como” de realizar “información dominante” – la “fundación de la visión”, p. 6. Ninguno de los comentaristas ofreció ideas útiles o novedosas para mejorar la inteligencia en apoyo a sus propuestas y críticas militares.

⁷⁵¹ Audiencias del Comité Selecto del Senado en Inteligencia, Habitación 216, Hart Senate Office Building, <http://www.dni.ic.gov/dni/sscihearingmorningsession051806.pdf>, visitado el 12 abril del 2007.

observación similar corresponde al personal designado a señales electrónicas (SIGINT) e imágenes (IMINT).⁷⁵²

Excepcionalismo Nacional y Fuentes de Inteligencia

Una faceta de la cultura nacional de EE.UU. que permaneció hasta después de la Guerra Fría es el atractivo o magnetismo del país para alguien que vive en el extranjero. Este fenómeno tiene relevancia directa en la inteligencia. Esto quiere decir que no solamente hay millones de individuos ansiosos de emigrar a las costas de los Estados Unidos en busca de oportunidades para una vida libre y mejor, además algunos poseen la motivación y el coraje para abandonar sus organizaciones de inteligencia extranjera, jerarquías militares, o institutos científicos para venir a este país. Esos desertores, aunque siempre están sujetos a sospechas de decepción, sin ninguna duda han traído invaluable información e ideas críticas con ellos. Mientras que varían sus motivaciones, algunos lo hacen de corazón y tienden a actuar primordialmente por razones ideológicas e idealistas. En sus bosquejos históricos de post-Segunda Guerra Mundial, un autor señaló como la tendencia aún más común entre las explicaciones de los desertores de la inteligencia Soviética, surge de un impulso “completamente ideológico, una repugnancia moral en contra del comunismo por la corrupción, engaños y terrores en el que estaba basado.”⁷⁵³ Esta oleada de desertores puede esperarse que continuará en la medida que sigan confiando en que serán positivamente recibidos, y establecidos con identidades o “vidas nuevas.”⁷⁵⁴

Inteligencia de los Estados Unidos, Conócete a Ti Mismo

Poco antes de su muerte, el eminente historiador estadounidense Arthur Schlesinger recordó a sus compatriotas que, “Una nación debería de saber su propia historia y una nación negada de concepción de su pasado estará discapacitada

⁷⁵² El autor y algunos colegas observaron esta de forma intermitente en debates de producción de inteligencia nacional entre analistas y en producción analítica de los homólogos de la CIA responsables del antiguo Diario de Inteligencia Nacional (NID). La alegación está también señalada, a veces, respecto a los analistas de la Oficina de Inteligencia y Investigaciones del Departamento de Estado (INR) – que ellos erraron a favor de reportes diplomáticos y son más tendientes a optimismo analítico en ver oportunidades diplomáticas que son otros analistas de inteligencia de EE.UU. Al contrario, en su experiencia en el INR por 27 años, el presente autor fue más frecuentemente acusado por sus homólogos en el Departamento de Estado regional y oficinas funcionales por ser excesivamente pesimista.

⁷⁵³ Gordon Brook-Shepherd, *The Stone Birds: Soviet Postwar Defectors* (New York: Weidenfeld & Nicolson, 1989), p. xi-xiii. Ver también el libro de Pete Earley sobre el desertor de Rusia Sergei Tretyakov, *Comrade J: The Untold Secrets of Russia's Master Spy in America after the End of the Cold War* (New York: Putnam, 2008).

⁷⁵⁴ Para encontrar datos específicos sobre una variedad de tales desertores, ver The Cold War Project, y seguir el link a Defectors, en http://www.videofact.com/english/defectors_en.html, visitado 4 junio del 2007

para tratar con su presente y su futuro.”⁷⁵⁵ Muchos ciudadanos parecen creer que los restos históricos de cultura nacional son demasiado costosos para retener — o al menos que retrasan el crecimiento económico y la modernización. La obsesión de los Estados Unidos con lo nuevo y lo joven es difícil de pasar por alto. Por eso, la conciencia astuta de la historia nacional (entre los analistas de inteligencia tan bien como entre oficiales políticos) y su no aplicación a casos determinados, continúa como falla crítica.⁷⁵⁶ Un reciente caso deslumbrante del punto fue la ignorancia total (no sabiéndolo o resueltamente ignorándolo) de la experiencia de los Británicos en Irak en el 1917.⁷⁵⁷

Dada la duradera pre-eminencia de recolección sobre el análisis, a pesar de las llamadas repetidas para balancear la ecuación, el lenguaje del “arte clandestino” ha usurpado el trabajo de análisis, ofreciendo una manera supuestamente más científica de desempeñar el trabajo cognitivo de análisis.⁷⁵⁸ Sin embargo, la aplicación de técnicas estructuradas por analistas anónimos es frecuentemente no confiable. El hábito de auto-servicio en análisis por personas que no son expertos en el asunto y la interpretación de inteligencia cruda es sin ninguna duda una práctica extensiva en el mundo. En los EE.UU., veteranos superiores del gobierno han advertido a ambos, la comunidad de inteligencia y sus consumidores a nivel político, en contra de este fenómeno.⁷⁵⁹

Competición y Colaboración

La competición es una marca tradicional en la estructura y conducta de la vida pública de los Estados Unidos. Esto aplica igualmente en el mercado comercial y en el mercado de ideas y opiniones. La protección de propiedades intelectuales es la base de las políticas estadounidenses del extranjero y comercio, pero es también un gran obstáculo para la colaboración en la inteligencia de Estados Unidos. Mientras que las empresas comerciales con sus derechos protegen sus propiedades y secretos, muchos en la cultura de

⁷⁵⁵ Arthur Schlesinger, Jr. “History and National Stupidity,” *The New York Review of Books*, 27 abril del 2006, p. 14.

⁷⁵⁶ Un trabajo fundamental que habla del tema de inteligencia en estos términos es Ernest R. May y Richard E. Neustadt, *Thinking In Time: The Uses of History for Decision-Makers* (New York: Free Press, 1988).

430 | ⁷⁵⁷ Ver Robert Fisk, “Iraq, 1917,” *The Independent* (UK), 17 junio del 2004, <http://www.informationclearinghouse.info/article6337.htm>, visitado 4 junio 2007.

⁷⁵⁸ Ver el trabajo fundamental de Richards J. Heuer, Jr., *Psychology of Intelligence Analysis* (Washington, DC: Center for the Study of Intelligence, 1999) y el trabajo reciente de David T. Moore, *Critical Thinking and Intelligence Analysis*, Occasional Paper 14 (Washington, D.C.: Joint Military Intelligence College, 2006).

⁷⁵⁹ Strobe Talbot, en su salida de vicelíder del Departamento de Estado de EE.UU., hizo de éste su tema primordial en su última reunión con la Oficina de Inteligencia y Investigaciones (INR) en diciembre del 2000. Colin Powell, como Secretario del Estado, dijo a los trabajadores analíticos del INR que el valor agregado, antes que todo, consiste en el juicio que podríamos ofrecer y que sí proveímos.

inteligencia de EE.UU. siguen reacios a hacer disponibles sus secretos recopilados hasta para la comunidad confiable de inteligencia, con sus analistas y consumidores cuyo trabajo depende de tal acceso.

Este acercamiento disfuncional de resguardo de información recopilada y de falta de diseminación de los productos de inteligencia, tan bien como de errores en el área de análisis, ha sido por mucho tiempo un rasgo de la inteligencia nacional de los Estados Unidos, muchas veces de manera tal que no dan el servicio esperado a los oficiales políticos. El record de los EE.UU. de culturas en competición y en deshilvanada entrega de inteligencia llega hasta el caso de Pearl Harbor, la evaluación de las fuerzas de los misiles soviéticos, las estimaciones del proceso de la guerra de Vietnam, y mucho más. Fue también dolorosa la misma evidencia en 9/11 y los episodios de la invasión de Irak, hasta el punto donde las demandas no cumplidas para la colaboración (y por lo tanto competitivas) de análisis fueron reconocidas en ley.⁷⁶⁰ Las lecciones de los estados Unidos alegadamente aprendidas, distintas a las de los británicos, con su institución del Comité Conjunto de Inteligencia y su atención en generar un consenso de análisis, fue que el pensar en grupo es problemático, y además que los prejuicios institucionales son los desafíos más grandes de la inteligencia, respecto al proceso de tomar decisiones políticas de seguridad nacional.

Nosotros seguimos en la búsqueda de un equilibrio perfecto que no permita que el aparato de inteligencia de los Estados Unidos caiga víctima del “pensamiento de grupo,” ni sufra de mentalidades incapaces de cambiar. Con la misma idea, la política pública no puede realizarse efectivamente cuando depende de análisis que se presenta con gran alcance de ideas conflictivas, si por fin la inteligencia es un instrumento para informar — no de formar — las estrategias de seguridad nacional y políticas del extranjero de los Estados Unidos. Por ahora, parece que el énfasis está otra vez en análisis competitivo y sistemas de colección parcialmente coincidentes, aun cuando la Oficina del DNI trabaja para fomentar más colaboración y un mayor sentido entre los numerosos socios que son participantes y actúan en una verdadera comunidad.

⁷⁶⁰ El más reciente mensaje del DNI, sobre su “100-Day Plan for INTEGRATION and COLLABORATION [original en letras mayúsculas], dado en abril del 2007, otra vez se enfoca en moverse hacia una inteligencia con “cultura de colaboración” y de “responsabilidad de proveer” (Una renovación semántica de la terminología asociada con el reporte de la Comisión de 9/11, al efecto de moverse de una “necesidad a saber” a “necesidad de compartir”.) Estampado con el énfasis de los militares de EE. UU. en “operaciones conjuntas”, el plan ambicioso busca romper la actitud propietaria incrustada de la comunidad de inteligencia de EE.UU. de “información coleccionada es información propia”, incluso cuando demandas de protección de fuentes y métodos continúan como insuperables obstáculos de tal cambio de cultura revolucionaria. El Acta de Prevención de Terrorismo y Reforma de Inteligencia del 2004 dice en parte que, “El director de Inteligencia Nacional debiera...asegurar que los elementos de la comunidad de inteligencia regularmente conducen análisis competitivo de productos analíticos...” (SEC. 102A (h) Análisis (1) (C), 7 diciembre del 2004.

Para concluir, la cultura de inteligencia nacional de los Estados Unidos refleja muchas facetas de la cultura nacional y sin duda, de la cultura estratégica de los Estados Unidos. Esto significa que se enfoca en amenazas, está en la búsqueda de arreglarse mejor con la expansión global y el fenómeno transnacional, y sigue siendo amenazada por la necesidad de asegurar “cobertura global” para un súper-poder global, aun cuando concentra sus recursos y atención en los más urgentes asuntos actuales y conflictos. El miedo, como siempre, reside en que la grande pero dispersa comunidad de inteligencia nacional de EE.UU. y sus culturas no sean suficientemente astutas, ágiles, u observantes para apreciar los asuntos de índole estratégico o de menor tamaño cuando estén todavía en desarrollo, antes que nos desafíen frente de frente. Los oficiales políticos del gobierno continuarán demandando una capacidad para quedarse “sin sorpresas,” aun cuando ellos y los participantes de la comunidad de inteligencia se den cuenta de que tales exigencias son en realidad, una “misión imposible.”

Datos Biográficos del Autor

El Doctor **Bowman H. Miller** es docente del Colegio de Inteligencia en Defensa Nacional en Washington, DC. Antes de ingresar al NDIC en Agosto del 2005, sirvió por 27 años en el Departamento de Estado, incluso en la oficina de Inteligencia e investigaciones (INR). Como ejecutivo, fue Director de la Oficina de Análisis para Europa. Anterior a su carrera con el Departamento de Estado, fue un oficial de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos. La historia académica personal del Doctor Miller incluye estudios en la Universidad de Iowa y en Cornell, asignado como un socio de Fulbright en la Universidad de Eberhard-Karls en Tuebingen, Alemania, y finalizando su educación formal en la Universidad de Georgetown donde recibió su doctorado en 1983. Su disertación analizó el factor de lenguaje y las escrituras revolucionarias/terroristas de la Facción del Ejército Rojo Alemán (Grupo Baader-Meinhof). Sus intereses en investigaciones incluyen la historia europea moderna y contemporánea y asuntos transatlánticos; Alemania en todos sus aspectos; terrorismo y análisis de amenazas; análisis de asuntos al extranjero en todas las esferas; barreras cognitivas de análisis; el espectro de conflictos de disputas étnicas dentro de las tendencias globales; y manipulaciones de lenguajes en política y diplomacia. Sirvió en Consejo de Conserjería Académica del Instituto Americano para Estudios Alemanes Contemporáneos y ha servido en la directiva editorial de *Perspectivas de Estudios Internacionales*. En el 2005, fue premiado con la Cruz del Orden de Merito para Oficiales Alemanes (Bundesverdienstkreuz). Contacto: pambomiller@aol.com.

LA CULTURA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA ARGENTINA

Su Influencia en el Desarrollo de las Estructuras de Inteligencia. en Argentina

José Manuel Ugarte

Resumen

¿Existe una relación entre la cultura política y administrativa de un determinado país, y sus estructuras de inteligencia?

Es objeto de apretado análisis la formación de la República Argentina y especialmente de su cultura política y administrativa absolutista, que confrontaría con la recepción por las clases ilustradas de Buenos Aires del iluminismo francés; destacando la influencia que en la formación de tal cultura tendrían los enfrentamientos políticos y militares que derivarían en el surgimiento de una tradición política caracterizada por un presidencialismo fuerte, caudillismo y personalismo, frecuente presencia de violencia, e inestabilidad política. El Sistema de Inteligencia argentino, caracterizado desde sus comienzos por combinar organismos de inteligencia militares con un organismo civil fundamental, dependiente directamente del Presidente de la Nación y dotado de multiplicidad de funciones internas y externas y significativa amplitud de competencias, entre cuyos deberes se encontró invariablemente de modo significativo la de servir a las necesidades políticas del dicho funcionario y su gobierno, tanto bajo gobiernos civiles como de gobiernos militares; demostrándose la relación entre tales circunstancias y la historia política del país. Se destaca cómo esa característica perduró con la restauración democrática hasta el presente.

Introducción

¿Por qué la estructura de inteligencia argentina tiene las características que la distinguen y que la hacen sustancialmente diversa de las existentes en otros países que han influido significativamente en muy diversos aspectos en Argentina actual, incluyendo Estados Unidos de América, países europeos como Francia, Italia, España y el Reino Unido, y en otros países de importante desarrollo institucional?

Más específicamente, ¿Cómo se desarrollan las estructuras de inteligencia de un país determinado, y cómo se han desarrollado las estructuras de inteligencia en Argentina? ¿Por qué no son iguales tales estructuras? ¿Qué influencia tiene

la cultura política y administrativa de un país, en el desarrollo de sus estructuras de inteligencia?

Brindar una respuesta terminante y definitiva a estos interrogantes constituye una tarea que no pretendemos agotar en este ensayo. Buscaremos, sí, aproximarnos a esta respuesta, y pasaremos para ello a formular una hipótesis: que existe una relación directa entre la evolución de la cultura política y administrativa de un país hacia la democracia y la conformación de sus estructuras de inteligencia, y ello también se verifica en Argentina. De verificar y examinar esta relación habrán de ocuparse estas páginas.

La Cultura Política y las Influencias Culturales en Argentina

La cultura argentina surgió, fundamentalmente, de la confrontación de la cultura de España, potencia colonizadora que legó su rico acervo cultural literario y artístico en general y su tradición absolutista en lo político, con la temprana recepción por minorías, especialmente en Buenos Aires — y en la Universidad de Charcas, donde fue educada parte de su juventud — del iluminismo francés. En materia puramente literaria, y de costumbres, persistió fuertemente la influencia española.⁷⁶¹ En materia política y administrativa, nada existió en la Colonia similar a la *división de poderes* o funciones del Estado preconizada por Montesquieu; tanto el Virrey, como el Gobernador Intendente, reunían en sí facultades de gobierno, justicia, hacienda y guerra.

Ha sido destacada la diferencia entre la colonización española de América, impregnada por el absolutismo, la autocracia y las reminiscencias del feudalismo que aún predominaban en España, el empleo masivo del trabajo del indígena, el predominio (en el Río de la Plata) de la ganadería, y de la minería en otros países, y, por otra parte, la colonización británica de los actuales Estados Unidos, caracterizada por fuertes y democráticos gobiernos locales, libertad de cultos, y el predominio de la agricultura.⁷⁶²

En materia política, la política española y las enseñanzas de las doctrinas neoescolásticas se combinaban para brindar...*una idea autoritaria del mundo y de la sociedad...*⁷⁶³ El advenimiento de los Borbones en España determinó la llegada del racionalismo y del empirismo, que no fueron aceptados fácilmente, y surgió la lucha entre los partidarios de las nuevas y de las viejas ideas, reproducida en las colonias y, obviamente, en el Virreinato del Río de la Plata.⁷⁶⁴

⁷⁶¹ José Luis Cosmelli Ibáñez, *Historia de la Cultura Argentina* (Buenos Aires: El Ateneo, 1992), p. 78.

⁷⁶² Gustavo Gabriel Levene, *Argentina se hizo así. Breve historia de una nación* (Buenos Aires: Distal, 2002), p. 57-58.

⁷⁶³ José Luis Romero, *Breve historia de la Argentina*, séptima edición (Buenos Aires: Editorial Abril, 1986), p. 18.

⁷⁶⁴ José Luis Romero, *Ibidem*, p. 20.

Esa confrontación tuvo aspectos culturales; mientras las clases ilustradas de la Ciudad de Buenos Aires recibían las influencias del exterior, el interior estaba más aferrado a la tradición española y a las costumbres locales. La emancipación de España a través de la Revolución de Mayo de 1810, fue promovida fundamentalmente por los mencionados grupos ilustrados de la ciudad de Buenos Aires y tuvo su fundamental impulso en dicha ciudad, logrando eco inicialmente en la mayoría de las poblaciones del interior.

Pronto surgieron las contradicciones en el interior de la revolución, entre un núcleo vinculado en mayor grado a la tradición cultural europea, fundamentalmente francesa; a la defensa de los intereses comerciales del puerto de Buenos Aires y al libre comercio; y otro sector que pretendía la incorporación del interior al proceso revolucionario en igualdad de condiciones con Buenos Aires, y la preservación de las industrias del interior a través del proteccionismo comercial, así como la autonomía de las provincias del interior, formadas a partir de las ciudades y sus respectivos cabildos. La disidencia entre Mariano Moreno y Cornelio Saavedra, entre *morenistas* y *saavedristas*, fue el primer episodio de divergencias ideológicas, históricas, culturales y políticas que marcaron profundamente la vida de la Argentina, perdurando prácticamente hasta el presente. En palabras de Nicolás Shumway:⁷⁶⁵

Los conflictos resultantes entre saavedristas y morenistas, conservadores y liberales, proteccionistas y partidarios del libre comercio, provincianos y porteños, populistas y elitistas, nacionalistas y cosmopolitas, personalistas e institucionalistas, federales y unitarios, de un modo extraño siguen asolando al país....

Otra confrontación simultánea y más sutil, vívidamente descrita por Domingo Faustino Sarmiento en una obra que, aún desde un punto de vista parcial, describió vívidamente estos conflictos,⁷⁶⁶ se planteó entre las *ciudades*, especialmente Buenos Aires, pero también otras importantes ciudades del interior como Córdoba, Tucumán, Santa Fé, etc. como lugares en los cuales se observaba razonablemente la ley, se desarrollaban actividades culturales y regían las costumbres propias del mundo civilizado de la época, y *la campaña*, fundamentalmente ganadera y pastoril, donde la ley era suplantada por el culto al coraje físico; el carácter se templaba en la dura lucha contra la naturaleza y el ascendiente se adquiría a través de la demostración cotidiana del valor y la destreza, tanto en las tareas del campo, como en el manejo de las armas. Así los *gauchos*, habitantes

⁷⁶⁵ Nicolás Shumway, *La invención de la Argentina, Historia de una idea* (Buenos Aires: Emecé, 2003), p. 62.

⁷⁶⁶ Domingo Faustino Sarmiento, *Facundo, Civilización o Barbarie en las Pampas Argentinas*. Múltiples ediciones. Edición digital disponible en http://www.biblioteca.clarin.com/pbda/ensayo/facundo/facundo_00indice.htm (acc. 5.12.2006).

de las llanuras argentinas, fueron tanto los soldados del naciente ejército argentino, que cooperó con la independencia de varios países sudamericanos, como quienes posteriormente, al mando de los *caudillos*, concluirían con el gobierno central argentino y protagonizarían tres décadas de luchas civiles.

Esas primeras épocas marcaron características destinadas a perpetuarse por muchos años en el país: la *inestabilidad política*, acentuada drásticamente por la *anarquía*, período en el que la *fuerza militar* constituyó el argumento fundamental para imponer las propias visiones del país en las cruentas guerras civiles que se sucedieron; el *caudillismo político-militar*, el predominio de personalidades fuertes, apoyadas en la fuerza de las armas, sobre las instituciones; la *confrontación política* entre dos visiones de país, planteada inicialmente entre *federales* y *unitarios*, pero destinada a perpetuarse en las sucesivos enfrentamientos entre *conservadores* y *radicales*, *peronistas* y *anti-peronistas*, etc.; y la *frecuente superación, en la confrontación política, de los límites impuestos por la legalidad*.

La organización definitiva del país tuvo lugar sobre la base de la Constitución Nacional sancionada en 1853, que reflejó un federalismo moderado que seguía en buena medida las ideas de Juan Bautista Alberdi, que con posteriores reformas en 1868, 1956 y 1994, rige aún hoy al país. La vieja disputa entre federales y unitarios quedó resuelta de ese modo en beneficio de los primeros con la organización del país bajo el sistema federal, aunque con el predominio político de la ciudad-provincia de Buenos Aires. El federalismo estaba además atenuado por la existencia de un gobierno nacional fuerte y particularmente una Presidencia fuerte, sobre el modelo estadounidense, aunque con facultades más acentuadas del gobierno nacional argentino y del presidente, respecto de su modelo.⁷⁶⁷

Algunas características de estas etapas originarias impregnarían posteriormente la vida argentina posterior. A las divergencias ya citadas, cabe agregar el fuerte personalismo de la política argentina y la predilección por gobiernos fuertes, ejercidos frecuentemente sin observar los derechos de las minorías y con empleo de la violencia política. Este tipo de conductas no fue de ningún modo

438 | ⁷⁶⁷ Así, el presidente argentino tuvo la facultad reglamentaria, de la que carece el Presidente estadounidense. Otras facultades fueron adquiridas por los presidentes argentinos originariamente de hecho, y convalidadas por la jurisprudencia, y posteriormente por vía de la reforma constitucional de 1994, como la de dictar *decretos de necesidad y urgencia* en materias de competencia legislativa y de dictar normas de naturaleza legislativa en ejercicio de facultades delegadas por el Congreso en materias de administración o de emergencia pública, por plazo limitado y dentro de las bases establecidas por el Congreso (hoy, respectivamente, artículos 99 inc. 3 y 76 de la Constitución Nacional, texto según la reforma de 1994) no formaron parte nunca de las facultades del Presidente estadounidense, aunque se sostenga que en determinadas circunstancias de auténtica excepcionalidad ejercieron facultades de tal naturaleza. También el gobierno nacional a través del Congreso tiene la facultad de sancionar los Códigos civil, comercial, penal, de minería y del trabajo y seguridad social, facultad que en Estados Unidos de América es propia de los estados locales.

exclusiva de los *caudillos* federales, o de las persecuciones de Juan Manuel de Rosas⁷⁶⁸ a sus enemigos políticos,⁷⁶⁹ episodios como el derrocamiento y posterior fusilamiento del gobernador de Buenos Aires Manuel Borrego, de orientación federal, por el general unitario Juan Galo de Lavalle, demuestran que estas eran características generales, no limitadas a un partido.

Frente al pensamiento liberal expresado por figuras como Domingo Faustino Sarmiento, político y escritor, en diversas obras pero fundamentalmente en *Civilización y barbarie: vida de Juan Facundo Quiroga*, o en el ámbito de la historia, por el político y escritor Bartolomé Mitre, en sus monumentales y documentadas obras, particularmente en la *Historia de Belgrano y de la independencia argentina*, y en la *Historia de San Martín y de la emancipación sudamericana*, se encontró el pensamiento nacionalista, expresado por autores como Carlos Ibarguren — *Juan Manuel de Rosas, su vida, su tiempo, su drama*, entre otras — y Julio y Rodolfo Irazusta, en *La Argentina y el imperialismo británico: los eslabones de una cadena*, que procuraron reivindicar a Rosas, destacando su rol de defensa de la soberanía nacional argentina ante Francia y Gran Bretaña, entre otros aspectos, procurando rescatar la herencia española, con sus implicancias de fuerte autoridad y de vigencia de la tradición, rechazando las influencias de otros países europeos y de Estados Unidos.

El país conoció un largo período de estabilidad política — y de singular progreso económico — en el período comprendido entre la asunción del gobierno nacional por parte de Bartolomé Mitre (1862) y el derrocamiento del presidente constitucional Hipólito Yrigoyen por un golpe militar (1930), protagonizado por el teniente general José Félix Uriburu de orientación nacionalista. Con él llegaron al poder ideas políticas de carácter nacionalista, autoritario y corporativo.⁷⁷⁰ Tras un ciclo de gobiernos conservadores surgidos del fraude electoral, el golpe de Estado de 1943, colocó nuevamente a las fuerzas armadas en el gobierno, en esta oportunidad con una orientación política inequívocamente nacionalista.

⁷⁶⁸ Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y encargado de las relaciones exteriores de la Confederación Argentina — entre 1820 y 1852, época de anarquía y luchas civiles, Argentina careció de un gobierno nacional en el estricto sentido del término — que, desde un acendrado federalismo, pero defendiendo el predominio político y comercial de Buenos Aires, gobernó férreamente hasta su derrota en la batalla de Caseros por Justo José de Urquiza, figura fundamental en la reorganización del país.

⁷⁶⁹ *Sociedad Popular Restauradora o Mazorca*, organización política y parapolicial constituida por Juan Manuel de Rosas, destinada fundamentalmente a la persecución y asesinato de sus adversarios políticos.

⁷⁷⁰ María Sáenz Quesada, *Ibidem*, Tomo 2, p. 496-497. En su *Historia política de la Argentina contemporánea 1880-1983*, 2ª. Edición (Buenos Aires-Madrid: Alianza Editorial, 1989), p. 121-122, Carlos A. Floria y César A. García Belsunce recuerdan aspectos como la organización por el presidente Uriburu de la *Legión Cívica Argentina*, autorizándola a recibir instrucción militar, como las invocaciones al corporativismo del interventor en Córdoba, el historiador Carlos Ibarguren.

El surgimiento político de una de las figuras del gobierno militar de 1943, el coronel Juan Domingo Perón, quien fue electo presidente con el voto mayoritario, determinó una fuerte renovación política⁷⁷¹ y la plena incorporación de la clase obrera a la vida política del país, en un gobierno con claro predominio de tendencias nacionalistas.⁷⁷² No obstante, la realización por su parte de persecuciones y represión⁷⁷³ de diversa índole a la oposición política,⁷⁷⁴ facilitó un clima de extrema confrontación entre *peronistas* y *antiperonistas*, que habría de signar la vida política del país por décadas, y que facilitó la agravada inestabilidad política del país, signada por sucesivos golpes de Estado en 1955, 1961, y 1966, este último determinante de la toma del poder por el teniente general Juan Carlos Onganía, de orientación claramente nacionalista.⁷⁷⁵ En el gobierno peronista de 1973-76, el resurgimiento de la violencia política entre organizaciones guerrilleras y su represión por organizaciones propiciadas desde el Estado facilitó el nuevo golpe de Estado militar de 1976, que dio lugar un prolongado período de gobierno militar autoritario que concluyó con el accionar de la guerrilla, aunque dando lugar a severos cuestionamientos por la represión de toda oposición política y masivas violaciones a derechos humanos.

La significativa presencia política de las Fuerzas Armadas en el país tuvo lugar en el marco representado por la vigencia en Latinoamérica de doctrinas de defensa caracterizadas como *doctrinas de seguridad continental y fronteras ideológicas*, en cuyo marco se asignaron a la defensa nacional caracteres virtualmente omnicomprendidos, equivalentes a la política general del país, entendida en función de la lucha en todos los ámbitos del quehacer nacional contra el enemigo ideológico.⁷⁷⁶

Aún durante el período ininterrumpido de vigencia de gobiernos de elección democrática que ha caracterizado la historia del país durante las últimas dos décadas (1983-2006) preciso se señalar que el presidente Raúl Ricardo Alfonsín debió renunciar y entregar su mandato al jefe de la entonces oposición, Carlos Saúl Menem (1983), antes de concluir su mandato, en un clima de agitación y tumultos sociales; y que idéntica actitud debió adoptar el presidente Fernando De la Rúa, en un clima similar, sólo dos años después de comenzado su mandato

⁷⁷¹ Félix Luna, *Los gobiernos peronistas* (Buenos Aires: Ediciones La Nación, 2003), p. 27.

⁷⁷² Floria y García Belsunce, *Historia política de la Argentina contemporánea 1880-1983*, p. 145.

⁷⁷³ José Luis Romero, *Breve historia de la Argentina*, séptima edición (Buenos Aires: Editorial Abril, 1986), p. 200-201.

⁷⁷⁴ Félix Luna, *Los gobiernos peronistas*, p. 26.

⁷⁷⁵ José Luis Romero, *Breve historia de la Argentina*, p. 220.

⁷⁷⁶ Con relación a las doctrinas que en materia de defensa y seguridad rigieron en Latinoamérica, remitimos a José Manuel Ugarte, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa* (Buenos Aires: Plus Ultra (distribuido por Librerías Jenny-El Ateneo), 2005).

(2001). Por ello, pese a la vigencia del sistema democrático, no es posible aún caracterizar al país como políticamente estable.

Surgimiento y Desarrollo de la Estructura de Inteligencia Argentina, y Su Relación con los Fenómenos Culturales y Políticos Descritos

Las primeras manifestaciones permanentes y organizadas de la actividad de inteligencia en Argentina surgieron en el seno de las Fuerzas Armadas, e inicialmente, en el Ejército, donde en 1908 tuvo lugar la creación del *Servicio de Espionaje y Contraespionaje Militar*⁷⁷⁷ para obtener informaciones sobre los Ejércitos de los países vecinos, y para oponerse al accionar de los espías extranjeros en Argentina. El 10 de diciembre de 1937⁷⁷⁸ fue creado el *Grupo de Información del Ejército* (GIE), organismo que reunía los cometidos de obtención y análisis de información para el Ejército y para el Estado.

El 6 de julio de 1943 se creó, mediante el Decreto 2171, dependiendo de la División II del EMGE, el *Servicio Secreto Militar* (SSM) denominado por Decreto N° 5143/43, *Servicio Secreto del Ejército* (SSE); creándose posteriormente por Decreto 3968/43 el *Servicio de Informaciones del Ejército* (SIE), en jurisdicción del Ministerio de Guerra, y que absorbió tanto a su predecesor, como a otros organismos con funciones informativas, como los *Servicios Secretos Fronterizos* y la *Escuela de Informaciones*.⁷⁷⁹

Hasta 1940 se careció de un organismo de inteligencia no integrante de las Fuerzas Armadas. El 2 de enero de ese año tuvo lugar la creación del primer organismo de inteligencia no integrante de dichas Fuerzas, la *Dirección General de Seguridad e Informaciones* (DGSI) dependiendo directamente de la Presidencia de la Nación, a la que se le asignó la inteligencia de Estado, que estaba ejerciendo el GIE. Entre sus tareas estaba la de controlar la correspondencia y los teléfonos de los presuntos adversarios del gobierno.⁷⁸⁰

Las funciones de los organismos de inteligencia militares argentinos no difirieron originariamente de las que correspondían a sus similares de otras fuerzas armadas del mundo, desarrollándose temprana y adecuadamente. No obstante, resulta innegable que pasaron a hallarse progresivamente afectados por los roles políticos asumidos por dichas Fuerzas a partir del golpe militar del 6 de

⁷⁷⁷ E. Martínez Codó, *Reseña Histórica de la Inteligencia Militar del Ejército Argentino* (Buenos Aires: Editorial Puma, 1999), p. 254.

⁷⁷⁸ Jorge Alberto Espina, *Inteligencia Estratégica* (Buenos Aires, Centro FICCH, 2005).

⁷⁷⁹ E. Martínez Codó, *Reseña Histórica de la Inteligencia Militar del Ejército Argentino*, edición citada, p. 268.

⁷⁸⁰ Jaime Cañas, *Espionaje en la Argentina* (Buenos Aires: Editorial Mundo Actual, 1969), p. 170.

septiembre de 1930 y del posteriormente habido el 22 de junio de 1943, así como de los que subsiguieron. Como consecuencia de ello, la defensa de los intereses políticos e institucionales de cada Fuerza pasó a constituir parte de sus tareas, especialmente a partir de la década del '60. En junio de 1946, el Presidente Juan Domingo Perón, mediante la firma del Decreto N° 337/46 transformó la DGSI en la *Coordinación de Informaciones de la Presidencia* (CIP).

Por decreto 3063 "S" 1949 se creó la *Coordinación de Informaciones de Estado* (CIDE) bajo el mando del coronel Oscar A. Uriondo. La CIDE coordinaba a todos los organismos de informaciones existentes en el Estado, sobre la base de una concepción integral que entendía ... *que la información de Estado abarcaba todos los problemas en paz y en guerra, de la conducción gubernamental, tanto externa como interna...*⁷⁸¹ Conforme a tal principio de integralidad, se instalaron oficinas de dicho organismo en los Ministerios, institutos y provincias. Constituyó el antecedente inmediato de la actual Secretaría de Inteligencia, y fue en esa oportunidad donde quedaron establecidas las características fundamentales del Sistema de Inteligencia argentino.

Si bien se entendió que habría sido constituida por el coronel Uriondo, teniendo a la vista ...*el decreto firmado por el presidente Truman el 22 de enero de 1946, cuando creó el primer Servicio de Inteligencia Centralizado en la historia de los Estados Unidos...*⁷⁸² en realidad, nada podía ser más distinto.

Mientras la aludida directiva estadounidense⁷⁸³ estableció un órgano colegiado de coordinación en materia de inteligencia externa, y se establecía expresamente que no serían ejercidas conforme a dicha directiva funciones ...*policiales, de aplicación coactiva de la ley, o de seguridad interna ...* y que no podía ser interpretada la directiva ... *para autorizar la realización de investigaciones dentro de los límites continentales de los Estados Unidos y sus posesiones, excepto en lo establecido por ley y directivas presidenciales ...* la CIDE pretendía abarcar en su tarea todos los problemas de la conducción del Estado tanto internos como externos, con despliegue en todos los Ministerios, institutos y provincias, careciendo de límite y control alguno.

El concepto de inteligencia que se utilizaba era de suma amplitud. Así, refiere Jorge Alberto Espina con relación a los primeros intentos de creación de una doctrina nacional de informaciones, que se entendía que "*la información de estado enfoca todos los problemas de conducción política de la Nación en la paz y en la guerra...*"⁷⁸⁴

781 Jaime Cañas, *Ibidem*, p. 171.

782 Jaime Cañas, *Ibidem*, p. 171

783 Disponible, entre muchas otras fuentes, en <http://trumanlibrary.org/publicpapers/view-papers.php?pid=1461> (acc. 5.1.2007).

784 Jorge Alberto Espina, *Inteligencia Estratégica*, p. 299.

Respecto a las actividades llevadas a cabo por la CIDE, ha sido señalado que su ... objetivo principal y no disimulado fue el control político de los enemigos del gobierno...⁷⁸⁵ destacándose⁷⁸⁶ también que se ... aspiraba a tener una policía secreta capaz de detectar con rapidez y determinación a sus enemigos internos ... Han sido detalladas diversas operaciones realizadas por la CIDE en detrimento de opositores políticos.⁷⁸⁷

Además de las funciones ya señaladas, los cometidos de la CIDE eran amplios y variados. Se ha señalado que también estaba a su cargo la investigación de la corrupción en organismos públicos — aprovechando su importante presencia en aquéllos — de actividades de la masonería⁷⁸⁸ la realización de inteligencia económica interna, dirigida fundamentalmente contra actividades sospechosas de constituir delitos económicos⁷⁸⁹ o aún delitos comunes⁷⁹⁰ detección de infiltración ideológica comunista,⁷⁹¹ etc.

Por Decreto N° 15.078/51 cambió su designación por la de Servicio de informaciones de Estado (SIDE) — adquiriendo así la sigla que lo caracterizaría durante años. Al asignársele carácter de Secretaría de Estado en 1954, pasó a ser denominada Secretaría de Informaciones de Estado (SIDE), denominación también destinada a perdurar por décadas. Fue asignada a la SIDE la coordinación de la comunidad informativa...⁷⁹²

Tras el golpe de Estado del 16 de septiembre de 1955, el organismo que sirviera de brazo político de Perón pasó, en manos del gobierno militar provisional argentino, a constituir un instrumento de lucha contra aquél, llegando a intentar su asesinato⁷⁹³ y persiguiendo a los militantes peronistas.⁷⁹⁴ También pasó a cooperar activamente con los organismos de inteligencia de los países occidentales en la lucha contra el espionaje de los países del bloque soviético,⁷⁹⁵ actividad realizada en buena parte siguiendo instrucciones de tales organis-

⁷⁸⁵ Horacio A. French, *Servicios Secretos en crisis* (Buenos Aires: El Emporio Ediciones, 2006), p. 28.

⁷⁸⁶ Gerardo Young, *SIDE, La Argentina secreta* (Buenos Aires: Planeta, 2006), p. 39.

⁷⁸⁷ V. Jorge Boimvaser, *Los sospechosos de siempre – Historia del espionaje en la Argentina* (Buenos Aires: Planeta, 2000), p. 71-75.

⁷⁸⁸ Jaime Cañas, *Espionaje en la Argentina*, p. 173.

⁷⁸⁹ Jaime Cañas, *Ibidem*, p. 177.

⁷⁹⁰ Jaime Cañas, *Ibidem*, p. 177.

⁷⁹¹ Jaime Cañas, *Ibidem*, p. 178.

⁷⁹² Jaime Cañas, *Ibidem*, p. 181.

⁷⁹³ Gerardo Young, *SIDE, La Argentina secreta*, p. 41.

⁷⁹⁴ Horacio A. French, *Servicios Secretos en crisis*, p. 28.

⁷⁹⁵ Gerardo Young, *SIDE, La Argentina secreta*, p. 40.

mos.⁷⁹⁶ Se incrementó significativamente la proporción de personal militar en el organismo, pauta que perduraría por décadas.⁷⁹⁷

Por Decreto N° 4500/1963 se procedió a la reorganización orgánico-funcional de la SIDE. El reclutamiento del personal continuaba practicándose básicamente entre el personal militar, eligiéndose también graduados universitarios.⁷⁹⁸

A partir de fines de la década del '60, Argentina, como los restantes países latinoamericanos, comenzó a experimentar significativos cambios en sus sistemas de defensa nacional, seguridad pública e inteligencia, como consecuencia de la vigencia de las antedichas doctrinas de seguridad continental y fronteras ideológicas. Constituyó consecuencia de dichas doctrinas la adopción de conceptos de *seguridad* y de *defensa* de idénticos alcances, sumamente amplios y abarcativos. Estas concepciones eliminaban toda distinción entre la *defensa nacional* y la *seguridad interior*, hallándose presididas por la noción de *conflicto permanente*.

En el ámbito específico de la *inteligencia*, tuvo lugar la creación a través de la Ley N° 16.970 — que reflejó tales concepciones — de la *Central Nacional de Inteligencia*, órgano cuyas características fueron modificadas por la Ley N° 20.194, quedando en los nuevos artículos 25 y 25 bis definidos sus cometidos, asignándosele la coordinación de los organismos de inteligencia existentes, fundamentalmente para planificar y orientar la actividad de inteligencia en el país, y producir *inteligencia estratégica nacional*.

Hacia fines de la década del '60 comenzó a cobrar importancia en el país la *lucha contra el terrorismo*, especialmente acentuada a partir de 1974, en la cual tuvieron un rol protagónico los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas, pasando la *SIDE* en manos militares, a un segundo término, aunque participando activamente.⁷⁹⁹ Dicha función incidió profundamente en la inteligencia militar,⁸⁰⁰ trayendo significativas modificaciones orgánicas y estructurales.⁸⁰¹ Tal rol protagónico derivaba de las doctrinas de contrainsurgencia de origen francés, adoptadas para tal lucha⁸⁰² que asignaban a las fuerzas armadas y especialmente

⁷⁹⁶ Luis Noel, *Estrictamente secreto y confidencial. Memorias de un profesional del contraespionaje* (Buenos Aires: Editorial Dunken, 2004), p. 65.

⁷⁹⁷ Gerardo Young, *SIDE, La Argentina secreta*, edición citada, p. 41.

⁷⁹⁸ Gerardo Young, *SIDE, La Argentina secreta*, edición citada, p. 41.

⁷⁹⁹ Horacio A. French, *Servicios Secretos en crisis*, p. 28.

⁸⁰⁰ E. Martínez Codó, *Reseña Histórica de la Inteligencia Militar del Ejército Argentina*, p. 281.

⁸⁰¹ E. Martínez Codó, *Reseña Histórica de la Inteligencia Militar del Ejército Argentina*, p. 272.

⁸⁰² E. Martínez Codó. *Reseña Histórica de la Inteligencia Militar del Ejército Argentina*, p. 284, 285 y 291, entre otras.

a sus órganos de inteligencia, un rol fundamental. Durante el gobierno peronistas de 1973/76, la *SIDE* continuó básicamente bajo control militar, pese a la incorporación al personal de militantes peronistas. Dicho control se acentuó durante el gobierno militar subsiguiente, desempeñando el organismo un rol de apoyo de la actividad de los organismos de inteligencia militares.

Con el advenimiento del gobierno democrático encabezado por Raúl Alfonsín, la estructura y la práctica argentinas en materia de inteligencia sufrieron significativos cambios. Cesó drásticamente la dedicación del Sistema de Inteligencia a la contrainsurgencia, limitándose la actividad de inteligencia interior de los organismos de inteligencia militares, procurándose orientar su accionar hacia el cumplimiento de sus funciones específicas, y fortaleciéndose significativamente el accionar de la *SIDE*,⁸⁰³ que pasó a ser conducida por un funcionario civil, disminuyendo drásticamente la proporción de personal militar con que contaba⁸⁰⁴ y incorporándose personal seleccionado a través de anuncios, y militantes del partido de gobierno.⁸⁰⁵

Característica de la nueva etapa⁸⁰⁶ fue, por una parte, la desmilitarización y pérdida de carácter represivo de la *SIDE*, y por la otra, el retorno de la utilización de la *SIDE* para la política coyuntural, y promoción de los intereses del partido gobernante,⁸⁰⁷ habiéndose señalado intervención en los medios de difusión, financiamiento de medios⁸⁰⁸ y de periodistas⁸⁰⁹ bien que sin las características amenazantes del pasado. Otra actividad significativa del organismo fue la de procurar prevenir y, cuando no se logró, superar los pronunciamientos militares de Semana Santa (1997), Monte Caseros (1998), Villa Martelli (1998), así como el ataque al cuartel militar de La Tablada (1989) y el levantamiento militar del 3 de diciembre de 1990.

Con la llegada al poder del gobierno encabezado por Carlos Saúl Menem, la utilización política de la *SIDE* se incrementó significativamente. Le han sido atribuidas realización de campañas políticas⁸¹⁰ y financiamiento de actividades periodísticas⁸¹¹ contra la oposición.⁸¹²

803 Horacio A. French, *Servicios Secretos en Crisis*, p. 28-29.

804 Gerardo Young, *SIDE, La Argentina secreta*, p. 6 y 9-70

805 Gerardo Young, *SIDE, La Argentina secreta*, p. 74.

806 Horacio A. French, *Servicios Secretos en Crisis*, p. 29

807 Gerardo Young, *SIDE, La Argentina secreta*, p. 92, 93, 94.

808 Gerardo Young, *SIDE, La Argentina secreta*, p. 95.

809 Gerardo Young, *SIDE, La Argentina secreta*, p. 87-88.

810 Gerardo Young, *SIDE, La Argentina secreta*, p. 119.

811 Gerardo Young, *SIDE, La Argentina secreta*, p. 120.

812 Gerardo Young, *SIDE, La Argentina secreta*, p. 122

Mientras tanto, los atentados con explosivos a la embajada israelí (1992) y a la AMIA (1994) en Buenos Aires tomaron a la *SIDE* con la guardia baja.⁸¹³ El área de la *Triple Frontera* pasó a constituir motivo fundamental de preocupación y de actividad para la *SIDE* y para los órganos de inteligencia de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad, coordinados por la *Dirección de Inteligencia Interior* creada por la Ley N° 24.059 y posteriormente por su continuadora *Dirección de Inteligencia Criminal* (Ley N° 25.520).

Un aspecto que retornó con significativo incremento a la *SIDE* fue su empleo en investigaciones criminales de delito organizado y aún ordinario, facilitada por la adjudicación al organismo de la tarea de realización de interceptaciones de comunicaciones dispuestas en causas judiciales⁸¹⁴ que luego la Ley N° 25.520 perfeccionaría, asignando al organismo la exclusividad en tal sentido, privando de facultades para su realización a las instituciones policiales y fuerzas de seguridad.

La sanción de la Ley N° 25.520 de *Inteligencia Nacional* el 27 de noviembre de 2001, dio al Sistema de Inteligencia Nacional argentino su fisonomía actual. Dicha ley sustituyó, en lo que a la *SIDE* se refiere, a la Ley N° 20.195 *secreta*, representando para Argentina la primera ley orgánica comprensiva de la totalidad del *Sistema*, incluyendo los controles parlamentario y judicial a que éste era sometido, siendo además de carácter *público*.

Esta circunstancia, y el fortalecimiento del *control parlamentario* de la actividad — originariamente establecido en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior (1992) — añadiéndose al *control de legitimidad* ya existente, un *control de eficacia*, y controles rutinarios y permanentes con relación a los *fondos reservados* propios de la actividad y a las *interceptaciones de comunicaciones* — aunque con reservas que disminuyen la eficacia de tales controles —⁸¹⁵ constituyen los activos más importante representados por la sanción de la Ley N 25.520.

Preciso es señalar que la ley estableció el *Sistema Nacional de Inteligencia de la Nación* (art. 1°) dirigido por la *Secretaría de Inteligencia* — SI (art. 7ª) (denominación que pasó a sustituir a la antigua denominación *Secretaría de Inteligencia de Estado* — *SIDE*) como organismo superior. Dicho *Sistema*

⁸¹³ Horacio A. French, *Ibidem*, p. 29-30; Jorge Boimvaser, *Los sospechosos de siempre – Historia del espionaje en la Argentina*, Planeta, Buenos Aires, 2000, p. 23.

⁸¹⁴ Gerardo Young, *La SIDE, La Argentina secreta*, p. 132.

⁸¹⁵ Así, de lo dispuesto en los artículos 16 y 32 de la Ley N° 25.520 y 11 y 20 del decreto reglamentario 950/2002, surge que los requerimientos de documentación secreta de los organismos de inteligencia que efectúe la *Comisión Bicameral de Fiscalización* parlamentaria, deben ser aprobados por el Secretario de Inteligencia. Sobre la problemática del control parlamentario de Inteligencia en Argentina, remitimos a *El control público de la actividad de inteligencia: bases jurídicas, objetivos, medios, formas, desafíos, y desarrollo legislativo en América Latina*, Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, 2006, también publicado en www.ainteligencia.cl (acc. 5..12.2006).

quedó integrado, además de por la *Secretaría de Inteligencia*, por la *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal*, que dirige a su vez a los órganos de información e inteligencia de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad, conforme al Decreto N° 950/2000 y a la Ley N° 24.059; y por la *Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar* (art. 6); y, en segundo término, por ... *los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas* (art. 10) — coordinados por la *Dirección Nacional* precedentemente referida.

La ley suprimió la *Central Nacional de Inteligencia* — antiguo órgano de coordinación del Sistema y de elaboración de *inteligencia estratégica nacional*. Sus facultades fueron transferidas a la *Secretaría de Inteligencia*. A las precedentes facultades de la antigua SIDE — obtención de información y elaboración de inteligencia en los ámbitos exterior e interior del Estado con amplitud, y dependiendo directamente del Presidente de la Nación — la *Secretaría de Inteligencia* agregó las relativas a la *dirección del Sistema de Inteligencia Nacional, planeamiento y presupuestación de la Inteligencia Nacional, producción de inteligencia estratégica nacional*, y a la actividad de *contrainteligencia*, etc. (art. 13).⁸¹⁶

Conforme al artículo 12, las facultades del Presidente de la Nación respecto de la *Secretaría de Inteligencia* quedaron circunscriptas a la fijación de ... *los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la política de Inteligencia Nacional...* . Tal limitación de las facultades del Jefe de Estado y Jefe de Gobierno de Argentina obliga a concluir que la fijación de la *política de inteligencia* quedó en manos de la propia Secretaría de Inteligencia, a cuyo titular le fue asignado *rango de Ministro* (artículo 15).

Fuera de la competencia de la SI quedan exclusivamente la *inteligencia militar*, asignada respectivamente, en sus niveles estratégico militar y operacional a la *Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar*, dependiente del Ministerio de Defensa, y en su nivel táctico a los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas (arts. 2° apartado 4 y artículo 10°) y la inteligencia criminal o policial, asignada a la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior (artículo 2° inc. 3 y 9°).

Aún en esos ámbitos, la SI proporciona respectivamente, conforme establece el artículo 15 de la Ley N° 23.554, y el artículo 13° inciso 11° de la Ley N° 25.520, la información e inteligencia requeridas para la estrategia nacional de la defensa, y, conforme el artículo 10 inc. e) de la Ley N° 24.059, la inteligencia que requiera el Consejo de Seguridad Interior.

⁸¹⁶ Se advertirá que la dirección del *Sistema de Inteligencia Nacional* no fue conferida a un *funcionario* — como sucedía con la Comunidad de Inteligencia estadounidense antes de la sanción de la Ley de Reforma de Inteligencia y Prevención del Terrorismo de 2004, en que el Director de Inteligencia Central era simultáneamente Director de la Comunidad de Inteligencia y de la CIA. En la Ley N° 25.520, la dirección del Sistema de Inteligencia Nacional fue asignada a un organismo, a la Secretaría de Inteligencia.

Según puede advertirse, la Secretaría de Inteligencia tiene a su cargo la obtención de información con medios propios y producción de inteligencia en materia de inteligencia exterior e interior, y contrainteligencia, así como la dirección del Sistema Nacional de Inteligencia, la producción de inteligencia estratégica nacional, la intervención en materia de producción de inteligencia en los ámbitos de Defensa e Interior, teniendo además (artículo 13) el rol fundamental en materia de formación del personal de inteligencia (artículo 13). Cabe deducir, además, que le compete la formulación de la política de inteligencia.

Cabe advertir en consecuencia que el Sistema Nacional de Inteligencia argentino y especialmente la Secretaría de Inteligencia, opera con significativa autonomía. Existe además escasa relación formal entre los órganos elaboradores de política y consumidores fundamentales de inteligencia, los ministerios, y la Secretaría de Inteligencia, careciendo tales consumidores de intervención en el planeamiento de la inteligencia.

En cambio, esta situación no se da respecto de otros miembros del Sistema — que están no obstante sujetos a la dirección de la Secretaría de Inteligencia — tal como sucede con la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar que depende del Ministro de Defensa — del cual, además, dependen las Fuerzas Armadas, cuyos organismos de inteligencia son a su vez coordinados por la referida Dirección Nacional — ni con la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal que depende del Ministerio del Interior — Secretaría de Seguridad Interior, ejerciendo a su vez dicho ministerio la dirección funcional respecto de los órganos de información e inteligencia de las instituciones policiales y fuerzas del Estado Nacional Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía Federal Argentina. En estos casos existe una relación cercana e inmediata entre productores y consumidores de inteligencia.

La estructura *establecida* por la Ley N° 25.520 aparece como una versión acentuada del antiguo paradigma de la separación entre la *inteligencia y la política*, en el cual el sistema de inteligencia, tanto en materia de obtención de información como de elaboración de inteligencia, opera con un alto grado de independencia y autonomía respecto de la política.

448 |

Un aspecto fundamental de la Ley N° 25.520 es la asignación a la SI de la exclusividad en materia de *interceptación de comunicaciones*, no sólo en materia de *inteligencia y contrainteligencia*, sino de aquellas ordenadas en causas judiciales (artículo 21). Si bien se estableció un mecanismo de control de tales actos, requiriéndose orden o autorización judicial (art. 5) y control posterior de tales actos por la *Comisión Parlamentaria de Fiscalización*, lo cierto es que esta disposición transformó a la SI en participante necesaria

de virtualmente toda investigación criminal de importancia y concedora consiguientemente de su marcha.

Complementando lo anterior, la ley amplió significativamente las facultades de la SI en materia de intervención en causas judiciales. Si bien el artículo 4º reiteró la prohibición — que ya contenía su anterior Ley “S” N° 20.195 — de realizar tareas represivas o de poseer facultades compulsivas, matizó la anterior prohibición de cumplir *funciones policiales* y de *investigación criminal*, vedando sólo cumplirlas *por sí*, y exceptuando de tal prohibición, el supuesto de *requerimiento específico realizado por autoridad judicial competente o que se encuentre para ello, autorizado por ley...*

La combinación de la *exclusividad* antes mencionada en materia de interceptación de comunicaciones, con el otorgamiento la facultad de cumplir las funciones indicadas a requerimiento judicial, ha abierto un amplio campo que ha determinado la activa intervención de la SI en la investigación de muy variados⁸¹⁷ delitos,⁸¹⁸ a través del ofrecimiento a los jueces de las capacidades técnicas del organismo.⁸¹⁹

Más allá de las observaciones relativas a la participación en múltiples investigaciones criminales de *personal de inteligencia*, vale decir, de personal con identidades secretas, que emplea métodos y medios materiales también secretos, con la consiguiente imposibilidad real de control por parte de la defensa y del Juez, y con los obvios riesgos institucionales, lo cierto es que tal actividad — ajena a la preparación del personal de la SI — aleja al organismo de su auténtico cometido, representado por la elaboración de inteligencia sobre amenazas fundamentales a la seguridad del Estado y al sistema democrático.

La desaparición de la *Central Nacional de Inteligencia* ha determinado en la práctica el ocaso de la *inteligencia estratégica nacional* de importancia para establecer — con el concurso de decisores políticos — las amenazas, oportunidades y probable evolución de la situación de Argentina de cara al mundo, en el corto, mediano y largo plazo, necesarios para la planificación de la defensa del país.

¿Qué factores determinaron las características de la Ley N° 25.520? Como testigo y parte de los sucesos — como integrante de la comisión de asesores parlamentarios que la redactó — podemos señalar que la presencia y participación institucional de la SIDE en dicha Comisión y el apoyo político que recibió tal participación, determinaron que en lo fundamental, la ley respondiera a las

817 Gerardo Young, SIDE, *La Argentina secreta*, edición citada, p. 114.

818 Gerardo Young, SIDE, *La Argentina secreta*, edición citada, p. 34.

819 Gerardo Young, SIDE, *La Argentina secreta*, edición citada, p. 114.

aspiraciones institucionales del organismo, aunque quienes pugnábamos por una reforma obtuviéramos mejoras en materia de control.⁸²⁰

Respecto del funcionamiento de la SI con posterioridad a la sanción de la Ley N° 25.520, preciso es reconocer que han menudeado los cuestionamientos de muy variados orígenes. Entre las imputaciones más frecuentes, han figurado la relativa a realización de vigilancia electrónica ilegal y seguimientos referidos a actividades políticas lícitas — incluyendo a funcionarios del propio gobierno — y empleo ilegal de fondos destinados a la actividad de inteligencia. El propio ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos acusó al organismo ante las cámaras de televisión, un día antes de su renuncia, de actuar...*como una policía secreta sin control...*(2004),⁸²¹ bien que su conflictivo alejamiento pudo haber influido en sus manifestaciones. Ha sido imputado a la SI, entre otros aspectos, vigilancia de políticos de oposición⁸²² e incluso del oficialismo, incluyendo a quien actualmente es el propio Presidente de la Nación,⁸²³ o de un ex Secretario de Inteligencia,⁸²⁴ escuchas telefónicas a legisladores y empresarios⁸²⁵ etc. Editorialmente, el diario *La Nación* señaló que el organismo ... *sigue siendo fuente de las peores sospechas por parte de la opinión pública....*⁸²⁶ El diario *Clarín* señaló que el organismo ha constituido ... *una caja negra para el financiamiento de la política....*⁸²⁷

Remitimos para abreviar, al detalle de publicaciones periodísticas en la materia contenido en un trabajo presentado hace aproximadamente un año.⁸²⁸

Existen apreciaciones respecto de la condición actual del organismo que, destacando el incremento de la calidad y cantidad de medios tecnológicos de espionaje, afirman que la falta de un proyecto coherente de diseño de la inteligencia determinan que tales medios continúen destinados al servicio político⁸²⁹

⁸²⁰ Para un breve análisis de la Ley N° 25.520 de Inteligencia, remitimos a, de José Manuel Ugarte, *Análisis de la Ley de Inteligencia Nacional*, en http://www.fas.org/irp/world/argentina/ugarte_ley.htm (acc. 20.12.2006). También a las reflexiones realizadas por Gerardo Young, *SIDE, La Argentina secreta*, edición citada, p. 237/239.

⁸²¹ Gerardo Young, *SIDE, La Argentina secreta*, edición citada, p. 301-302.

⁸²² Gerardo Young, *SIDE, La Argentina secreta*, edición citada, p. 253-256.

⁸²³ Gerardo Young, *SIDE, La Argentina secreta*, edición citada, p. 256/257.

⁸²⁴ Gerardo Young, *SIDE, La Argentina secreta*, edición citada, p. 300

⁸²⁵ Laura Di Marco, “Espías en tiempos de campaña”, en *La Nación* de Buenos Aires (Enfoques) 21 mayo del 2006.

⁸²⁶ *La Nación*, editorial del 19 septiembre del 2006.

⁸²⁷ “Gastos reservados, esa caja amparada por el secreto”, en *Clarín* del 13 febrero del 2005.

⁸²⁸ José Manuel Ugarte, *El control público de la actividad de inteligencia*.

⁸²⁹ Jorge Boimvaser, *Los sospechosos de siempre...* p. 16.

de cada gobierno,⁸³⁰ destacando el drenaje de personal calificado⁸³¹ y la excesiva afectación del organismo⁸³² a la coyuntura política.⁸³³

Con relación a los *organismos de inteligencia militares*, cabe reiterar que su problemática está íntimamente ligada a la politización y desprofesionalización padecida por dichas Fuerzas con motivo de los sucesivos golpes de Estado y la asunción por su parte de funciones políticas, incluido el gobierno, aspecto acentuado durante la vigencia de las doctrinas de seguridad continental y fronteras ideológicas.⁸³⁴ Estos aspectos también acentuaron la tendencia de cada una de las Fuerzas a actuar como entes autónomos recíprocamente y respecto del Estado.

Merece señalarse no obstante la posibilidad de una reversión de estas tendencias, a partir de la sanción de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional y el lento fortalecimiento del accionar conjunto que de ella ha devenido — incluyendo la disposición del artículo 15 2° párrafo de la referida ley, en el sentido que la producción de inteligencia en el nivel estratégico militar estaría a cargo del organismo de inteligencia que se integraría con los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas y que dependería en forma directa e inmediata del Ministro de Defensa, disposición cumplida con la creación de la *Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar* (DNIEM), efectuada en el artículo 10 de la Ley N° 25.520.

Así, en el sentido de la superación de la antigua tendencia de dedicación en significativa medida de los organismos de inteligencia militares a la satisfacción de necesidades políticas e institucionales de la respectiva Fuerza Armada, y de avance hacia la profesionalización y plena dedicación de la inteligencia militar a la defensa, cabe computar también la puesta en marcha efectiva de la *DNIEM* — bien que con capacidades aún limitadas — efectuada en el año 2004, como asimismo que por resolución del Ministerio de Defensa del 23 de abril de 2006 se fortalecieron las facultades de la *DNIEM* sobre los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas. También en el mismo sentido cabe computar la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 a través del Decreto N° 727/2006 y la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, al precisar la misión de las Fuerzas Armadas, fortalecer el accionar conjunto y el rol del Estado Mayor Conjunto.

830 Jorge Boimvaser, *Los sospechosos de siempre*, p. 17.

831 Jorge Boimvaser, *Los sospechosos de siempre*, p. 15-16

832 Horacio A. French, *ibidem*, p. 31.

833 Jorge Boimvaser, *Los sospechosos de siempre*, p. 26.

834 Sobre estos aspectos, y su incidencia en los organismos de inteligencia militares argentinos y de otros países de Latinoamérica, remitimos a, de José Manuel Ugarte, *Legislación de Inteligencia: Especialización y Control, Legitimidad y Eficacia* (Ciudad de Guatemala: WOLA-SEDEM, 2000).

Respecto del *control parlamentario* establecido originariamente en la Ley N° 24.059 y perfeccionado en la Ley N° 25.520, su labor ha sido calificada como *nula*.⁸³⁵ Creemos que esta perspectiva es exageradamente negativa y que desconoce la importancia de contar con un ámbito en el cual los organismos de inteligencia deban rendir cuentas de sus acciones, como también los recientes esfuerzos de la *Comisión Bicameral* para dotarse de medios humanos y materiales para su labor. No obstante, a nuestro juicio, un control eficaz es una meta aún lejana.⁸³⁶

La Cultura, y la Estructura y Características de la Actividad de Inteligencia

El legado político del absolutismo español, incluyendo, en materia militar, la obediencia ciega al monarca y la utilización plurifuncional del ejército, en funciones políticas y de seguridad interior;⁸³⁷ la inestabilidad política y las constantes antinomias y confrontaciones entre sectores, entre dos maneras distintas de ver al país, la confrontación entre la herencia hispánica, y el iluminismo francés y las ideas liberales británicas y estadounidenses, confrontación cultural que devino lucha política; y el empleo en la lucha política, de la violencia y de medios no limitados por las leyes, aún por parte de los sectores que proclamaban su adhesión a principios liberales; los sucesivos golpes de Estado militares y la asunción por parte de las Fuerzas Armadas de roles políticos; la confrontación peronismo-antiperonismo, con sus secuelas de persecución política de la oposición por el peronismo, y de recurso al golpe de Estado y la violencia por la oposición, las doctrinas de seguridad continental y fronteras ideológicas, al otorgar carácter omnicompreensivo a la defensa e identificarla con la política general del país, asignando a las Fuerzas Armadas roles políticos; la tradición de presidencialismo fuerte e ilimitado, herencia lejana del absolutismo; estos factores,

⁸³⁵ Horacio A. French, *Servicios Secretos en crisis*, p. 30.

⁸³⁶ Para un examen detallado de esta cuestión, remitimos especialmente a, de José Manuel Ugarte, *El control público de la actividad de inteligencia...* publicaciones citadas precedentemente; también, *Controle Público da Atividade de Inteligencia: A Procura de Legitimidade e Eficacia, en Seminario 'Atividades de Inteligencia no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia (Brasília: Congresso Nacional, 2004); Control Público de la Actividad de Inteligencia: Europa y América Latina, ujna visión comparativa*, trabajo presentado en el Congreso Internacional: "Post-Globalización: Redefinición de la Seguridad y la Defensa Regional en el Cono Sur" (Buenos Aires: Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, 2002), también disponible en www.fas.org (acc. 11.10.2006); "El control público de la actividad de inteligencia, por qué y para qué", *Revista del Colegio Público de Abogados* N° 77, Buenos Aires, 2004; "El control de la actividad de inteligencia: Realidad Actual y Tendencias hacia el Futuro, un análisis centrado en América Latina", trabajo presentado en el Seminario REDES 2003, Santiago de Chile, 2003, National Defense University, disponible en http://seguridadregional-fes.org/upload/0902-001_g.pdf, entre otros.

⁸³⁷ Ver en este aspecto, de Fernando López Ramón, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987), p. 33-42.

entre otros descriptos en la primera parte de este trabajo, han influido en la conformación de las estructuras de inteligencia argentinas y en las características que ha revestido esta actividad.

Por ello, cuando Perón constituyó la *CIDE*, no se tomó como modelo la estructura de inteligencia estadounidense, como se afirmó en su momento. La *CIDE* constituyó una estructura que acumulaba las funciones de inteligencia interior, exterior y contrainteligencia, dependiente directamente del Presidente, sin límites ni control, volcada fundamentalmente hacia el propio país, y dedicada prioritariamente al control de la oposición. Tras la caída de Perón, la *SIDE* pasó a constituir instrumento de persecución política del peronismo, y sucesivamente.

A partir de la restauración democrática, pasó a constituir — bien que sin los crueles métodos del pasado — un instrumento del gobierno de turno — cualquiera fuera su orientación política — para ser empleado, no exclusiva, pero sí en muy buena parte, para fortalecer su poder político, utilizando discrecionalmente sus fondos reservados, sus hombres, y una crecientemente perfeccionada tecnología.

Su estructura continuó siendo esencialmente la misma: un organismo que acumulaba competencias en materia de inteligencia exterior, interior y contrainteligencia, con amplias competencias, sin límites concretos en materia de inteligencia interior — bien que la Ley N° 25.520 le introdujo algunos, insuficientes, límites — dependiendo directamente del máximo nivel del Estado, del Presidente de la Nación. Con la Ley N° 25.520 acumuló mayores competencias aún, según se ha visto precedentemente.

A lo expuesto cabe agregar la desaparición de la *Central Nacional de Inteligencia*, tradicional reducto de la *inteligencia estratégica nacional* — el incremento del *coyunturalismo*, la utilización de la inteligencia para la política interna y la dedicación a tareas de carácter policial. Esta última circunstancia se ve reflejada aún en el cambio de currícula de la *Maestría en Inteligencia Estratégica*⁸³⁸ que se cursa en la Escuela Nacional de Inteligencia.

En lo relativo a los organismos de inteligencia militares, severamente afectados por la asunción de roles políticos por las Fuerzas Armadas en el pasado, cabe esperar de las medidas antes referidas — y de otras de indudable acierto, como la unificación de las respectivas Escuelas de Inteligencia (2000), en el actual *Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas*, un avance hacia la profesionalización y perfeccionamiento técnico, para satisfacer las necesidades de la defensa nacional.

⁸³⁸ Maestría dictada conjuntamente con la Universidad Nacional de La Plata, actualmente suspendida.

Deseo señalar finalmente que el panorama descrito no es ciertamente exclusivo de Argentina. Hace ya tiempo, señalábamos en una publicación que ...*También hay denuncias sistemáticas que permiten concluir que en diversos estados latinoamericanos, los organismos de inteligencia tienen una significativa actuación en la esfera política de sus países....*⁸³⁹ Creemos que esta conclusión no ha variado.

Conclusión: El Cambio Necesario

¿Son invencibles las herencias derivadas de las tradiciones culturales de los países?

Resulta innegable en perspectiva la consolidación del sistema democrático en América Latina, a pesar de detenciones y aún contramarchas. Tal consolidación deberá reflejarse también en los sistemas de inteligencia latinoamericanos, en los que puede advertirse una clara tendencia a la institucionalización.⁸⁴⁰ En materia de inteligencia, no faltan en Argentina profesionales altamente capacitados tanto en materia estratégica como técnica, y un equipamiento moderno.

Desde nuestro trabajo en la redacción de proyectos de inteligencia en Argentina, en 1990, hasta el presente, hemos reflejado en muy diversos trabajos⁸⁴¹ la necesidad para Argentina, siguiendo características vigentes en países institucionalmente desarrollados⁸⁴² de una reforma que permita contar con una estructura de inteligencia caracterizada por: a) distinción, en materia de competencia de los organismos de inteligencia, entre *inteligencia exterior*, *inteligencia interior* (incluyendo a la *contrainteligencia dentro del propio país*), e *inteligencia militar*, con asignación de las respectivas competencias a *distintos organismos*; b) establecimiento de la dependencia de los respectivos organismos de inteligencia, *respecto de los ministerios titulares de las respectivas competencias*, vale decir, *Relaciones Exteriores, Interior, y Defensa*; c) *precisa y cuidadosamente limi-*

839 José Manuel Ugarte, "Las estructuras de inteligencia en América Latina", *Foreign Affairs en español*, Itam, Primavera 2002, México, Volumen 2, número 1, p. 54.

840 Para un detalle, remitimos a, de José Manuel Ugarte, *Un nuevo examen de las estructuras de inteligencia de América Latina*, I.E.E.P.P. publicado en http://www.ieepp.org/download/ieepp_ed5.pdf.

841 Especialmente, v. *Sistema Nacional de Inteligencia Argentino, ¡Cambiar ya! Latin America Studies Association*, Miami, 2000, disponible en <http://www.fas.org/irp/world/argentina/cambiar.htm>; *Especialización y Control: Las Normas Relativas a Organismos de Inteligencia en los Países de la OTAN*, Revista SER en el 2000, Mayo de 1993, Buenos Aires, también disponible en www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-3/ugarte.htm; *Sistemas de Inteligencia y Democracia*, en, Bernardo Arévalo de León (coord). *Función Militar y Control Democrático*, Amanuense, Ciudad de Guatemala, 2001; *Legislación de Inteligencia: Especialización y Control, Legitimidad y Eficacia*, entre otros.

842 V. de José Manuel Ugarte, *Legislación de Inteligencia, Especialización y Control, Legitimidad y Eficacia*.

tada asignación de competencias en materia de inteligencia interior, circunscripta a las amenazas contra el Estado y el sistema democrático (terrorismo, narcotráfico, sedición, tentativas de cambio del sistema democrático por medios ilegales, y contrainteligencia — espionaje, sabotaje, verificaciones de seguridad relativas a personal que accede a información secreta, medidas de seguridad de contrainteligencia en general); d) establecimiento bajo dependencia del máximo nivel del Estado, de un órgano de coordinación del sistema, planeamiento de inteligencia, y de elaboración de inteligencia estratégica nacional, sin medios propios de obtención de información ni de realización de operaciones encubiertas, presidido por el máximo funcionario de inteligencia y constituido por los jefes de los organismos de inteligencia, representantes políticos de alto nivel de las áreas de relaciones exteriores, defensa, interior y economía, con el apoyo de los mejores analistas de inteligencia de que se disponga, y de un conjunto de analistas en materias sustantivas de los sectores público y privado; e) Controles eficaces, constituidos por sendas comisiones parlamentarias constituidas en cada una de las Cámaras, con amplias facultades, incluyendo investigativas, y la creación de un cargo de Comisionado Parlamentario para Asuntos de Inteligencia.

Pero sobre todo, se requiere un cambio en la *cultura de inteligencia*, sustituyendo el criterio de *servicio a los intereses políticos y personales del gobierno de turno, y de los de la propia estructura de inteligencia*, por el de *servicio a la Nación*; conclusión del *coyunturalismo*, y su sustitución por la *planificación estratégica*, mantener y perfeccionar si es posible *las capacidades técnicas adquiridas*, pero perfeccionar y jerarquizar significativamente las capacidades de análisis; reclutar a *los mejores, no a los amigos*; *administrar cuidadosa y adecuadamente los fondos de la actividad de inteligencia*, actuar, en definitiva, con clara conciencia del rol de la actividad de inteligencia en el sistema democrático, consistente en contribuir a proteger al Estado y a los ciudadanos de las amenazas, informando sobre ellas a los decisores políticos, posibilitando de ese modo el necesario *prestigio y reconocimiento social de la actividad*.

En definitiva, así como se ha avanzado en la Argentina — y en Latinoamérica — hacia la consolidación del sistema democrático, puede y debe avanzarse hacia una actividad de inteligencia eficaz y legítima, congruente con dicho sistema.

Datos Biográficos del Autor

José Manuel Ugarte es abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires, Profesor de Derecho Administrativo de dicha Universidad, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Católica de Santiago del Estero, y profesor de diversas instituciones de seguridad pública argentinas. Se ha desempeñado como asesor parlamentario sucesivamente en comisiones de defensa y seguridad de la Cámara de Diputados de la Nación y en el Senado de la Nación, así como consultor de la Organización de las Naciones Unidas y del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha actuado en seminarios y programas realizados, además de en Argentina, en Estados Unidos de América, República Federal de Alemania, México, Uruguay, Brasil, Chile, Cuba, Portugal, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Panamá, Angola, Perú, Venezuela, Colombia, Puerto Rico y Ecuador. Se desempeñó asimismo en 1998 como *Verification Officer* (P-4) de la Misión de las Naciones Unidas en Guatemala. Autor de *Hurto de Energía Eléctrica* (Buenos Aires, 1975); *Seguridad Interior* (Buenos Aires, 1990); *Legislación de Inteligencia* (Buenos Aires, 2000, y Ciudad de Guatemala, 2001); Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la *defensa* (Plus Ultra-Librerías Yenny, 2005); *El derecho de acceso a la información* (Editorial Isla Luna, Buenos Aires, 2007); de capítulos en diversos libros, y de diversos artículos periodísticos y en revistas especializadas. Contacto: manuguart@gmail.com.

Reconocimientos de los Coordinadores

Russell G. Swenson y **Susana C. Lemozy**, compiladores de este libro, expresamos nuestro profundo agradecimiento a cada uno de los autores, que gentilmente brindaron su aporte intelectual y manifestaron una profunda comprensión y apoyo a nuestro compromiso con el desarrollo del tema. Su infinita paciencia, evidenciada a través de los varios borradores de este libro, nunca se dió por vencida. Expresamos asimismo nuestro agradecimiento por la buena voluntad de los veteranos especialistas y académicos Marco Cepik de Brasil y Jorge Serrano del Perú, por sus perspectivas profesionales. Por el préstamo de sus habilidades lingüísticas agradecemos a los brasileños Frank Marcio Oliveira y Hugo Alberto Lazar y al estadounidense William Spracher. Los editores también agradecen el continuo apoyo de las autoridades, colegas docentes y alumnos en sus respectivos National Defense Intelligence College (USA) y el Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (Argentina). El mismo asegurará que estas instituciones continúen siendo semilleros para un conocimiento de la inteligencia cada vez más maduro.

