

Inteligencia estratégica y Prospectiva



Fredy Rivera Vélez, coordinador

Inteligencia estratégica y Prospectiva



Seminario Internacional Estudios Estratégicos e Inteligencia Prospectiva (2010 : sep. 29-30 : Quito)

Inteligencia estratégica y prospectiva / editado por Fredy Rivera Vélez. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador, 2011
269 p. : il., diagramas, mapas

ISBN: 978-9978-67-276-1

INTELIGENCIA ; ECUADOR ; SEGURIDAD ; SECRETARÍA NACIONAL DE INTELIGENCIA (ECUADOR) ; RELACIONES INTERNACIONALES ; DEFENSA ; INTELIGENCIA CRIMINAL ; AMÉRICA LATINA

327.12 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

**Secretaría Nacional de Inteligencia
del Ecuador –SENAIN**

Avenida Amazonas y Juan José Villalengua, Esq.

Quito-Ecuador.

Teléfonos: 593 2 2460-140

<http://www.senain.gob.ec/>

**Agencia Española de Cooperación Internacional
para el Desarrollo AECID – OCE Ecuador**

Dirección: Av. 6 de Diciembre N33-24 Y Bossano

Edificio Titanium, piso 10

Tel: (593 2) 333 3701 / 3702 / 3703

Fax: (593 2) 333 3704

<http://www.aecid.es/spana/>

ISBN: 978-9978-67-276-1

Cuidado de la edición: Gilda Guerrero Salgado

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Rispergraf

Quito, Ecuador, 2011

1ª. edición: mayo de 2011

Índice

Presentación	7
Prólogo	9
Introducción	
El Nuevo Ecuador y la Secretaría Nacional de Inteligencia	17
<i>Francisco Jijón Calderón</i>	
 NOCIONES DE INTELIGENCIA E INSTITUCIONALIDAD EN EL ECUADOR	
Inteligencia estratégica: algo más que curiosidad mediática o (in) discrecionalidad política	25
<i>Fredy Rivera Vélez</i> <i>Katalina Barreiro Santana</i>	
La Inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas	47
<i>Fredy Rivera Vélez</i>	
 INTELIGENCIA ESTRATÉGICA	
Sistemas de Inteligencia	
Perspectiva doctrinaria para realizar un análisis integral	77
<i>Jaime Castillo Arias</i>	

La visión del Brasil sobre la Comunidad de Inteligencia Sudamericana y la experiencia de la ABIN en los servicios de Inteligencia del Estado.	127
<i>Carlos Ataídes</i>	
Las miradas oblicuas de Occidente y los intereses estratégicos chinos.	137
<i>Alexei Páez</i>	
 DEMOCRACIAS Y RENDICIÓN DE CUENTAS	
Rendición de cuentas, Democracia e Inteligencia	147
<i>Katalina Barreiro Santana, Fredy Rivera Vélez</i>	
Comisiones reformadoras de Inteligencia: experiencias latinoamericanas recientes (2001-2009).	177
<i>Andrés Gómez de la Torre Rotta</i>	
La Inteligencia china, un acercamiento histórico cultural	197
<i>Milton Reyes</i>	
 LAVADO DE ACTIVOS E INTELIGENCIA CRIMINAL	
Inteligencia criminal: una elección estratégica en clave de seguridad frente a la iniciativa de la delincuencia organizada	215
<i>Daniel Sansó-Rubert Pascual</i>	
Prevención de lavado de activos frente a la concienciación Conferencia sobre lavados de activos y financiamiento del terrorismo	239
<i>Patricio X. Sánchez Ramiro Crespo Fabara, Patricio Starnfeld Llamazares</i>	
Sobre los autores	265

Presentación

El tema de Inteligencia en sus distintas variantes ha sido un campo poco explorado por la comunidad académica en el Ecuador. Durante décadas los asuntos de Inteligencia se los asociaron a los ámbitos operativos de los cuerpos policiales y militares, limitando su reflexión teórica y potencialidades disciplinarias, pero sobre todo se alejó la posibilidad que sectores civiles y científicos sociales aporten al desarrollo y especialización de esta área específica del conocimiento.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO Sede Ecuador–, a través de su programa de Relaciones Internacionales, conjuntamente con la Secretaría Nacional de Inteligencia –SENAIN– presenta el libro *Inteligencia estratégica y Prospectiva*. Este esfuerzo editorial es producto de la realización del seminario efectuado en Quito los días 29 y 30 de septiembre del 2010, evento que juntó a diversos especialistas e investigadores sobre temas de Inteligencia, provenientes de España, Brasil, Ecuador, Perú y México. La presente obra contó con el importante apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo –AECID– y la Embajada del Reino de España.

Esperamos que esta publicación sea el inicio de nuevas reflexiones, debates y aportes académicos alrededor de los estudios de Inteligencia en el Ecuador, y que además sea una herramienta para la generación de una cultura de seguridad, aún en construcción y desarrollo en el País. Sobre

este tema, la sociedad ecuatoriana requiere miradas multidimensionales para poder, en la actualidad, construir mejores condiciones para el cumplimiento de los objetivos nacionales en esa línea. *Inteligencia estratégica y Prospectiva* pretende dar esta visión profunda al lector.

Adrián Bonilla Soria Ph.D.
Director
FLACSO Ecuador

Vicealmirante Luis Yépez
Secretario Nacional
de Inteligencia

Prólogo

El evento convocado por la Coordinación del Programa de Relaciones Internacionales de FLACSO Sede Ecuador conjuntamente con la Secretaría Nacional de Inteligencia– SENAIN, Seminario Internacional *Estudios estratégicos e Inteligencia prospectiva*, ha logrado conjugar los esfuerzos académicos de sus participantes para revalorizar a la Inteligencia como una disciplina científica absolutamente necesaria para la seguridad, la paz y la permanencia de los Estados. Durante décadas, principalmente en Latinoamérica, la función de Inteligencia ha sido lamentablemente confundida con una labor espuria o propia de una policía política sin considerar su importancia para los estudios académicos, su valor especializado y su vinculación con los debates alrededor de las democracias.

El presente libro recoge en sus páginas bajo el título *Inteligencia estratégica y Prospectiva*, una selección de las ponencias presentadas en el Seminario, las cuales desde distintas miradas abordaron el estado del arte de la función de Inteligencia en sus respectivos países y los desafíos ontológicos que su ejercicio afronta en la actualidad.

El libro se encuentra segmentado en cuatro partes. La primera, *Nociones de Inteligencia e institucionalidad en el Ecuador* elaborada por Katalina Barreiro y Fredy Rivera, aborda dimensiones teóricas relacionadas con la Inteligencia y destaca a ésta como disciplina científica así como la evolución institucional de los sistemas en el Ecuador. Una segunda sección se dedica a la *Inteligencia estratégica*, donde se reúnen las ponencias respectivas de Jaime Castillo, Carlos Ataídes y Alexei Páez. La sección tercera tra-

tará sobre *Democracias y rendición de cuentas* presentando los artículos de Rivera y Barreiro, Andrés Gómez de la Torre y Milton Reyes. La cuarta y última sección se dedica a los nuevos escenarios de la seguridad interna e Inteligencia donde aparecen los trabajos *Lavado de activos* e *Inteligencia criminal* a cargo de Patricio Sánchez, Ramiro Crespo, Patricio Starnfeld; y Daniel Sansó-Rubert, respectivamente.

Barreiro y Rivera en su artículo *Inteligencia estratégica: algo más que curiosidad mediática o (in) discrecionalidad política*, presentan las discusiones alrededor de la Inteligencia como una disciplina científica autónoma. Los autores establecen una categorización de las entradas de análisis que la Inteligencia ha tenido desde la Historia, las ciencias políticas e internacionales, la Antropología, análisis de la información y el Derecho, pero que aún no logran legitimar teóricamente ni metodológicamente a la ciencia de la Inteligencia.

Fredy Rivera hace también una reflexión sobre la evolución de la Inteligencia del Ecuador en su texto *La Inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas*. En este artículo, se hace un recuento de la historia y concepción de la disciplina en el Ecuador, en línea con los cambios de las instituciones que la han manejado. Se observa los contextos políticos y sociales que la han rodeado a nivel nacional e internacional desde los años setenta hasta los hechos del 30 de septiembre de 2010, cuyo devenir cuestionó el trabajo de Inteligencia en el País y abre nuevos debates sobre la pertinencia y necesidad de reformas al respecto.

Jaime Castillo Arias, en su artículo *Sistemas de Inteligencia perspectiva doctrinaria para realizar un análisis integral*, observará la multidimensionalidad de la Inteligencia y sus sistemas. El autor desarrolla desde una visión contemporánea la relación simbiótica entre Inteligencia-Estado y sociedad. Castillo Arias pondrá de relieve la importancia de considerar otras esferas donde la Inteligencia también es aplicada, vale decir, otras actividades lícitas como también las relacionadas con factores antagónicos al desarrollo en cualquier sociedad. Para esto, se propone un modelo teórico bajo tres dimensiones. Una primera relacionada con la información del Estado y su interacción con los otros, incluyendo los nexos con organismos o instituciones de carácter internacional; una segunda dimensión, las multinacionales y organizaciones internacionales, los institutos de

educación superior, organismos independientes que realizan actividades relacionadas con Inteligencia y las Organizaciones no Gubernamentales –ONG–, entre otras. Finalmente, la tercera sobre la información para la prevención de las amenazas o factores de riesgo de carácter natural o entrópico.

Bajo este concepto teórico Castillo plantea el análisis de los sistemas de Inteligencia y fundamentalmente la proyección de su accionar a nivel estratégico, articulado con un escenario regional y con prospección global. Evidencia la importancia del estudio e investigación teórica de esta actividad de carácter multidisciplinaria, al igual que su profesionalización y posicionamiento en las actividades no solo relacionadas con la seguridad nacional, lo que ha sido la tradición, sino que sirva para los procesos de toma de decisiones integrales del Estado, incluso el relacionamiento internacional. Todo esto para enfrentar de mejor manera las amenazas comunes, delincuenciales y las del crimen organizado, así como para alcanzar el bienestar integral de las sociedades a través del aporte de conocimientos en un ambiente de confianza que permita dentro de la dinámica lógica de los intereses de cada Estado, la existencia de un sistema de información inclusivo, global y eficiente.

La visión del Brasil sobre la comunidad de Inteligencia sudamericana y la experiencia de la ABIN en los servicios de Inteligencia del Estado, artículo de Carlos Ataídes, transcurre bajo tres dimensiones de la Inteligencia brasilera contemporánea. La ética como componente esencial de la función de Inteligencia en los sistemas democráticos y sus estrictos mecanismos de selección y control que garanticen actividades ajustadas a derecho y la norma, el impacto en la función de Inteligencia brasilera en conformidad a la estatura de potencia emergente y líder de la región suramericana y, una tercera dimensión que se desprende en gran medida de la precedente: la aspiración integracionista y cooperativa del Brasil de cara a los desafíos del futuro inmediato. Un documento de vital actualidad y de especial importancia para el estudioso de la Inteligencia.

Alexei Páez en su ponencia *Las miradas oblicuas de occidente y los intereses estratégicos chinos*, realiza una reflexión que integra dos visiones culturales distintas para explicar cómo es procesada en la China actual las respuestas para los desafíos de su política estratégica. Al respecto, Páez in-

dica que la relación durante los últimos siglos entre China y Occidente ha sido traumática, desde la guerra del Opio con Inglaterra y Francia, China ha sido vista como un *quasi* continente que además de superpoblado es anquilosado y autárquico, en definitiva una comunidad *exótica*, sentencia Páez. La creciente importancia de China como potencia emergente y su participación cada vez más activa en la economía ecuatoriana, dan pauta a que Páez realice un llamado enérgico a los decisores ecuatorianos a realizar un golpe de timón de su óptica de *lo chino*. Para el autor lo económico camina delante de lo militar en la política estratégica China, y es desde ahí que habría que comprender al gigante de Asia, vale decir, como una potencia que se retrotrae en lo militar y que realiza una agresiva ofensiva financiera, comercial e industrial. Asimismo, Páez tocará la política estratégica de China hacia Taiwán, Corea del Norte y el Tibet, señalándonos sus especificidades y razones basales de su direccionalidad.

Fredy Rivera y Katalina Barreiro de FLACSO-Ecuador, abordan un tema que ha aterrizado recientemente en el debate académico: la transparencia de la información y la rendición de cuentas. En su texto *Rendición de cuentas, Democracia e Inteligencia*, este necesario *cancerbero* de las democracias modernas, cuidaría celosamente la calidad de las democracias resguardando la siempre difusa frontera de lo público y lo privado. Para Rivera y Barreiro lo motivante es escudriñar en donde más incomoda al siempre hermético Estado, esa caja negra llamada seguridad nacional y función de Inteligencia.

Los autores nos ofrecen importantes insumos para la reflexión, a través de una revisión de los contextos histórico-políticos; el lector podrá conocer los distintos rasgos ontológicos de la función de Inteligencia ecuatoriana durante las últimas décadas y sus respectivos andamiajes institucionales. Rivera y Barreiro abordarán los esfuerzos por la transparencia de la democracia ecuatoriana, bajo la premisa que ésta reviste una nueva relación entre Estado y sociedad, en la que fuerzas tanto a nivel doméstico como externo pugnan por una rendición de cuentas, no sólo de la información como un mero resultado, sino que involucraría transparentar los procedimientos para la toma de decisiones. La cuestión de la democratización de la función fiscalizadora de la acción pública en ámbitos de seguridad y defensa es un fenómeno político nuevo en el Ecuador,

y que colisiona con resistencias. Al respecto, los autores identifican y explican elocuentemente este tramado anclado a la cultura política ecuatoriana que involucra inercia burocrática, resistencias del sector defensa y seguridad e incapacidad de los partidos políticos.

Los recientes esfuerzos del gobierno ecuatoriano por transparentar procedimientos y resultados enmarcados en la refundación institucional del país a partir del 2007, también están bajo la lupa de los autores. En tal sentido estos confieren algunos alcances por el esfuerzo realizado por La Comisión de la Verdad. Sin embargo, mención especial reviste la identificación del divorcio constitucional; los autores identificarán “la evidencia de una relación tautológica” entre el ciudadano ecuatoriano y su carta fundamental. Esta bisagra analítica constituye un desafío permanente a la democracia, en tanto los alcances de la acción ciudadana y sus restricciones constitucionales es la otra cara de la moneda del *accountability*. Descentralización, empoderamiento efectivo de instituciones y ciudadanía, política estratégica y *raison de état*, es en el presente un alambicado ejercicio de calibración, quien pueda hacer efectivos avances en su coordinación podría jactarse de un democracia moderna. En resumen, un sugerente capítulo para la comunidad académica ecuatoriana que nos invita a reflexionar de forma simultánea de una triada difícil de congeniar: participación ciudadana, permanencia del Estado y calidad institucional, todos ellos objetivos indispensables para el fortalecimiento y depuración de la democracia.

Andrés Gómez de la Torre Rotta en su artículo *Comisiones reformadoras de Inteligencia: experiencias latinoamericanas recientes (2001-2009)*, nos entrega un viaje por las experiencias reformadoras de México, Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia y Venezuela. El esfuerzo compilatorio de la Torre, evidencia en su conjunto la decidida acción institucional en cada uno de estos países por modernizar su función de Inteligencia. El autor nos sugiere que Latinoamérica ha internalizado la necesidad de armonizar Inteligencia y democracia. Aunque conciente de las limitaciones persistentes, de la Torre apreciará que la transparencia y la coordinación entre los poderes del Estado es un objetivo que paulatinamente se ha posicionado en las democracias latinoamericanas que buscan no sólo modernizar su función de Inteligencia, sino que la democracia en su conjunto.

Milton Reyes y su ponencia *La Inteligencia china un acercamiento histórico cultural*, nos ofrece una excelente oportunidad para aproximarnos al concepto milenario *del tiempo* en la cultura china, y su particular influencia en la política y en la función de Inteligencia del país de *la Gran Muralla*. El autor pesquiza las fuentes históricas de la Inteligencia china, de modo de adentrar al lector en el críptico ambiente en el cual se mueve el traspaso de información –*guanxi*– una herencia de la China feudal que lograría abrirse camino en plena revolución maoísta. La construcción de confianzas mutuas en la cultura China, es presentada como algo parsimonioso y de largo aliento, factor fundamental de tener en cuenta para cualquier negociación que se pretenda desde Occidente. Desde los míticos *Sun Tzu y Confucio*, hasta la importancia del espía, el *jingji fai kang* de finales de los años setenta y el paulatino el *jingji fazhang*, el artículo es un excelente documento para funcionarios públicos, académicos, profesionales y estudiantes que realizan estudios o labores con y acerca de China. En definitiva, Reyes entrega elementos para la comprensión de su cultura, Estado, política e intereses económicos.

Inteligencia criminal: una elección estratégica en clave de seguridad frente a la iniciativa de la delincuencia organizada de Daniel Sansó-Rubert Pascual problematizará respecto del cambio de visión del trabajo policial. Anticipación será la gran apuesta del autor; el sofisticado crimen transnacional merece un cambio desde una concepción exclusivamente circunscrita a la represión reactiva del delito y al mantenimiento del orden público a una concepción de valoración y gestión de la amenaza del delito, la cual por sí misma constituye una conducta, factor o elemento, que puede derivar en daño y responsabilidad penal. El lector podrá descubrir las claves, dificultades y ventaja de la Inteligencia criminal.

Prevención de lavado de activos frente a la concienciación de Patricio Sánchez, Ramiro Crespo y Patricio Starnfeld es un llamado de atención a autoridades y sector privado ecuatoriano a reforzar esfuerzos respecto al lavado de activos. Luego de la inclusión del país en el GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional), los autores exponen las debilidades que el Ecuador ha experimentado a lo largo de las últimas décadas en procurarse un sistema financiero más seguro frente al crimen organizado. Institucionalidad, voluntad política y responsabilidad en el control de los

privados, además de procedimientos y tecnologías. Esto es lo que los autores denominarán la *Supervisión inteligente* y esa es precisamente su sugerencia al Estado y el sector privado. Un develador artículo para corregir rumbos en nuestro país.

Durante años, en especial en América Latina, la Inteligencia se ha relacionado con una labor represiva proveniente de las acciones de una policía política, pero afortunadamente ha llegado a la Academia para proveerse de elementos analíticos que dan al ejercicio de ésta los insumos necesarios para proporcionar respuestas efectivas –y acordes a regímenes democráticos– en virtud de los nuevos desafíos que comportan las complejidades contemporáneas. *Inteligencia estratégica y Prospectiva* aspira a ser un aporte en este sentido.

Introducción: El Nuevo Ecuador y la Secretaría Nacional de Inteligencia

Francisco Jijón Calderón*

Las actividades de Inteligencia conforman un proceso integrado de producción de conocimientos relativos a asuntos relevantes para el ejercicio del gobierno del Estado referidos a la seguridad interna y externa. Este conjunto lo constituyen labores inscritas dentro de las tareas institucionales desarrolladas en función de preservar la seguridad de los ciudadanos, habitantes y gobernantes, a través del goce pleno de sus libertades y derechos constitucionales y, de la vigencia integral de las instituciones del régimen político legítimamente constituido.

La seguridad supone: la existencia de una situación percibida como libre de amenazas y/o de factores conflictivos; o, ante la identificación y previsión de amenazas y factores conflictivos, la posibilidad de llevar a cabo acciones y medidas (políticas de seguridad) y articular eficientemente mecanismos y procedimientos institucionales (medidas de seguridad) tendientes a conjurar y controlar dichos eventos o situaciones.

De este modo, la Inteligencia configura un ámbito sustantivo de la seguridad o, más precisamente, de las orientaciones, políticas y medidas llevadas a cabo por el Estado en materia de seguridad interna y externa y, en ese marco, constituye una labor fundamental para la aseguramiento (conocimiento, procesamiento y control) de aquellos eventos y situaciones identificados como atentatorios o vulneratorios de ciertos bienes públicos relevantes.

* Arquitecto, ex secretario SENAIN 2009-2010.

El Nuevo Ecuador

Un espacio definido por líneas fronterizas y como una estructura viva de ecosistemas, de recursos, de geografía, de infraestructura antrópica, etc. Constituye este un lugar donde esas personas, con ese patrimonio e identidad, viven y construyen su futuro.

En este sentido, los grandes ejes de construcción del nuevo país son: a) la construcción de una sociedad democrática desde el ejercicio pleno de sus derechos, por parte de los habitantes de la República del Ecuador, y por lo tanto, de la democracia participativa; b) el alcanzar del *buen vivir* y la prosperidad a través de la superación de la pobreza y la inequidad; y, c) una economía solidaria, diversificada y competitiva. Esto es, una sociedad equitativa donde se presenten las mejores oportunidades para la realización plena del conjunto de sus habitantes.

Es fundamental para alcanzar estos propósitos que las decisiones de la conducción de la República del Ecuador deban realizarse desde los intereses de la nación, de los habitantes del Ecuador y de los ecuatorianos en el mundo, es decir, una nación soberana, donde el futuro lo decidimos nosotros. Pero a la vez deben ser decisiones basadas sobre una información certera, reputable y oportuna; una información elaborada, una información convertida en *Inteligencia*.

Como parte de este proceso, la Secretaría Nacional de Inteligencia es un órgano de Estado, creado por la Ley de Seguridad Pública y del Estado; es un órgano político en el sentido más profundo y más amplio del concepto, es decir, un órgano que establece políticas para la Inteligencia nacional, planifica sus objetivos, actividades y coordina con su gobierno.

La Inteligencia del pasado y del presente

Desde 1979, se concibió y puso en práctica en el Ecuador una doctrina que privilegió al Estado como el objeto sustantivo de la *seguridad*, estableciendo que una de sus principales amenazas se encontraba entre la sociedad y sus diversas formas de estructuración. Así, los organismos sociales, las asociaciones de diversa índole gremial y política, y sus liderazgos, eran

considerados como organismos potencialmente portadores de amenazas, de concepciones y comportamientos *antisistemas*. De esta manera, los ciudadanos y los organismos de seguridad eran tributarios de un sistema político cuyo objetivo principal era proteger el Estado.

La Inteligencia, entendida de esta manera, situó al Estado y a los órganos de seguridad de espaldas a un requerimiento social inminente: el desarrollo y el bienestar ciudadano. A esto debemos adicionar que ellos se mantuvieron, durante un buen tiempo, en la más grave precariedad presupuestaria que los llevó, en muchos casos, a depender de dádivas de intereses extranjeros, que usufructuaron y se alimentaron de una *Inteligencia nacional hipotecada*.

Las nuevas leyes, en particular la Ley de Seguridad Pública y del Estado, y el Plan Nacional de Desarrollo o del *Buen Vivir* fueron creadas bajo el concepto que el objeto sustantivo de protección son los ciudadanos y los intereses soberanos de la nación; y por lo tanto, el Estado tiene hoy, la obligación de protegerlos, convirtiéndolos, de esta manera, en los objetos de la seguridad. Siguiendo esta lógica, llegamos a la conclusión de que el desarrollo no se consigue, sino garantizando la seguridad humana integral.

El Plan Nacional de Inteligencia fue elaborado tomando en cuenta este criterio: proteger al ciudadano y al patrimonio de la nación. Se trata, entonces de prevenir, a través de la información y el estudio prospectivo estratégico, el efecto que pueden producir las amenazas a la seguridad ciudadana y al patrimonio de la nación.

En un contexto de desarrollo democrático, la primera importancia está dada por aquellos elementos que aseguran la gobernabilidad. La capacidad política de un gobierno depende en gran medida, aunque no exclusivamente, de la calidad de su proceso de decisiones. El Estado en su conjunto es un enorme generador de información pero usualmente ésta es distribuida en forma asimétrica, y carece de parámetros homogéneos que permitan sistematizarla en forma eficaz. Por ello, es usual que ante erradas decisiones se detecte que un servicio no cuenta con información decisiva, o que ésta no se canalizó o no se valoró a tiempo como ha señalado el ex director de la ANI Gustavo Villalobos¹. La información debe ser verificada y oportuna para, de esa manera, ser útil al decisor político.

1 Ex director de la Agencia Nacional de Inteligencia de Chile –ANI– (nota del editor)

Además, debemos tomar en cuenta que vivimos un alto nivel de internacionalización y que la globalización impone a los países una agenda múltiple en la que interaccionan factores de carácter político, económico, ambientales, de defensa, de relaciones internacionales y seguridad ciudadana. El alto grado de conexión mundial, al mismo tiempo que nos permite aprovechar las bondades del intercambio económico y cultural; nos expone a peligros como el narcotráfico y el lavado de activos o, como sucedió recientemente con las deudas *subprime* en Estados Unidos, a un efecto “contagio” de las crisis financieras de los países desarrollados.

El caso señalado es un buen paradigma que la complejidad de los problemas de seguridad de la región trascienden las disyuntivas propias de los entrapamientos del subdesarrollo. El futuro de las economías locales depende del tratamiento y decisiones que se adopten en estos años respecto de los recursos naturales, la energía y el medioambiente. Estas cuestiones no están condicionadas por el tamaño del país o su *performance* económica o política; sino por la conformación de referentes globales que castigan o premian las malas o buenas prácticas.

El tránsito hacia lo nuevo

Estamos en un momento de tránsito hacia una nueva época de la seguridad. En ella conviven, sin embargo, las viejas y las nuevas amenazas: a la paz, a la convivencia democrática, al desarrollo humano, amenazas al propio planeta que tienen vieja forma, porque todavía conviven enfrentamientos internacionales; o se presentan en nuestro propio continente situaciones complejas de esa naturaleza.

Pero también se van configurando amenazas emergentes como las que vive nuestro país en su frontera norte. No se trata del clásico enfrentamiento internacional, sino de un nuevo tipo dentro de los denominados conflictos asimétricos y/o intermésticos; es decir, conflictos internacionales que tienen efectos domésticos, como el crimen organizado internacional; o conflictos domésticos internos a una nación que tienen proyección internacional; por ejemplo, los grupos irregulares armados en nuestra vecina Colombia –GIAC– que son una fuente de conflictividad al inte-

rior del Ecuador y factor de desestabilización democrática en toda la Subregión.

Esta situación está ligada a otro tipo de amenazas emergentes producto de la globalización y de la revolución científico técnica productivista; pues así como se han transnacionalizado las petroleras, los bancos, las farmacéuticas, etc. también lo han hecho el narcotráfico, el tráfico de personas, el tráfico de armas, el lavado de activos y un conjunto de situaciones conflictivas que están vinculadas e integradas a la economía, la institucionalidad, y al sistema político.

De lo que se trata entonces, es de conocer estos acontecimientos y de producir el conocimiento sobre estas amenazas, sus factores de riesgo, sus procesos internos y evoluciones, para comprenderlas, prevenirlas, desactivarlas y/o controlarlas. Porque cuando el actual gobierno se hizo cargo de la conducción del Estado y la nación, lo que busca es reconstruir las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales, construir la nueva institucionalidad que les dé cauce para proyectarlos hacia una nueva nación de futuro.

Se trata de cambiar completamente la comprensión de que lo anteriormente existente era algo “natural”. Se trató de situaciones que respondían y responden a intereses antinacionales, monopólicos, patrimonialistas y corporativistas que, aún hoy, se resisten al cambio y con ferocidad.

Quito, a 29 de Septiembre de 2010¹

1 Al día siguiente, el 30 de septiembre de 2010, Ecuador y el mundo presenció un paro de la Policía Nacional que terminaría con un enfrentamiento entre tropas de elite del Ejército Ecuatoriano y un grupo de policías insurgentes en las dependencias y alrededores del Hospital de la Policía Nacional. El episodio televisado en directo a todo el mundo captaría la atención internacional; la audiencia mundial observaba como el presidente Rafael Correa era rescatado entre el fuego cruzado, dando término a una tentativa de desestabilización del régimen democrático. El respaldo al Presidente Correa y a la democracia encontraría un apoyo internacional contundente. Este documento fue redactado a horas de un evento histórico en la Historia de Ecuador.

Nociones de Inteligencia e institucionalidad en el Ecuador

Inteligencia estratégica: algo más que curiosidad mediática o (in) discrecionalidad política

Fredy Rivera Vélez*

Katalina Barreiro Santana**

*“Las inteligencias poco capaces se interesan en lo extraordinario;
las inteligencias poderosas en las cosas ordinarias.”*
Hubbard, *Tiempo y Cambio*, 1899.

La Inteligencia no puede desprenderse hasta la actualidad de sus constantes fantasmas que la vinculan con espías del *jet set* y conspiraciones enigmáticas venidas de genios reclusos en cavernas polares. Más allá de esa imagen cinematográfica y sea que se la considere una disciplina científica relacionada con un conjunto de saberes y acciones secretas, o una compleja trama de prácticas políticas reservadas que pueden ser analizadas desde las Relaciones Internacionales, las Ciencias Políticas y en general desde las Ciencias de la Información –como soporte que ayuda a tomar decisiones en momentos de crisis, incertidumbre y riesgo– lo cierto es que constituye un instrumento fundamental e indispensable para lograr la preservación y estabilidad de la sociedad, del Estado, sus recursos y habitantes, priorizando los ámbitos de la seguridad interna, la defensa externa y los contextos internacionales que se vinculan con estos componentes.

En los últimos años, estos campos de intervención ligados a la defensa nacional, la seguridad, las políticas preventivas de riesgos naturales y

* Profesor investigador, FLACSO Ecuador.

** Investigadora asociada para el proyecto de “Sistemas de inteligencia” del programa del RRII, FLACSO Sede Ecuador.

humanos han sido testigos de la difusión de estudios y debates en torno a la especificidad de la Inteligencia mediante distintos acercamientos teóricos y metodológicos (Velasco, Navarro y Arcos, 2010: 6).

Los esfuerzos analíticos hasta ahora realizados (Fry y Holchstein, 1994: 25) tratan de presentar a la Inteligencia como una disciplina que articula varias dimensiones de las ciencias y que va más allá del tradicional realismo que se preocupa por la sobrevivencia del Estado y sus intereses. Este giro se logra incorporando categorías que dan cuenta de campos de estudio que incluyen a las tecnologías científicas, especialmente las informáticas; la prospectiva que advierte sobre las nuevas amenazas para los seres humanos en sociedad y sus recursos naturales, ambientales y energéticos; y las ciencias económico-políticas que diseñan escenarios para poder interpretar los desafíos provenientes de las lógicas empresariales, fundamentalmente las relacionadas con la investigación científica y tecnológica. Este reto, desde luego, implica batallar con el abanico de distintas visiones provenientes de la Economía, la Psicología, la Sociología, la Antropología, el Derecho, entre otras.

Romper y superar las tradiciones no es fácil. Por lo general, el Estado y sus distintos rostros securitarios han sido objeto del mayor número de atenciones y análisis, (García, 2005: 6) y en su expansión interpretativa han incluido a numerosos países del hemisferio entre los que se encuentra el Ecuador. Siempre priorizando la visión de la defensa nacional por sobre lo público y las personas mediante posiciones ancladas en el estado-centrismo, y a pesar de contar con una amplia gama de áreas analíticas que advierten sobre los riesgos de sobredimensionar al realismo, el tema de la Inteligencia fue encapsulado en entidades o instituciones ligadas con la doctrina de seguridad nacional que bloquearon cualquier desarrollo o despegue autónomo de la disciplina científica y el análisis especializado. El círculo se cierra cuando esas instituciones mantuvieron un equivocado sigilo sobre información erróneamente catalogada como “secreta” o reservada”, limitando con este comportamiento la dotación de insumos necesarios para una profesional actividad de Inteligencia estratégica (Cáceres, 2000: 4).

El tema de Inteligencia no ha tenido interés específico por parte de las Ciencias Sociales en el Continente, excepto algunos trabajos elaborados

sobre acontecimientos expuestos previamente en el espacio mediático y que han tenido consecuencias para la gobernabilidad y la política¹. La escasa reflexión académica sobre Inteligencia en el Ecuador ha producido más bien análisis coyunturales de episodios particulares que han evidenciado la fragilidad institucional del sistema de Inteligencia, pero no se ha incorporado como objeto de estudio de las Ciencias Sociales ecuatorianas², situación que no es extraña en general a los estudios académicos sobre Inteligencia en América Latina.

Esto porque durante muchos años la Inteligencia se supeditó a aspectos periféricos de la seguridad nacional y porque fue considerada casual para las relaciones internacionales. Bastaba observar las desconfianzas y distancias existentes entre los agregados militares y los funcionarios-analistas del servicio exterior que trabajaban en las embajadas para corroborar ese distanciamiento conceptual y operativo.

En el plano académico la cosa no ha sido fácil por la dificultad y hasta imposibilidad de acceder libremente a fuentes confiables. La exigencia de la rigurosidad teórica y metodológica de las ciencias sociales empujó, por una parte, a divagar conceptualmente y hacer espejos de la realidad (Castillo 2009: 91), y por otra, a producir relatos exagerados, cargados de anécdotas de quienes son o fueron parte de comunidades de Inteligencia y que no se enmarcan necesariamente dentro del análisis científico. ¿Cómo acercar esos campos y disciplinas complejas que propicien nuevos debates y enfoques sobre la Inteligencia? Algunos puntos aquí tratados ayudarán a esa intención.

1 Las constantes tensiones producidas en los últimos años entre los gobiernos de Venezuela y Colombia fueron alimentadas por los servicios de Inteligencia militar venezolana y el DAS (Departamento Administrativo de Seguridad) colombiano. El primero en transformación doctrinaria bajo observación cubana y el segundo sumido en un intenso proceso de reforma monitoreado por la CIA-Central Intelligence Agency-. Mayor detalle en "Una CIA colombiana" en <http://www.idsperu.blogspot.com>

2 En el 2001 se publicó por el Center for Hemispheric Defense Studies un artículo sobre la organización institucional de la Inteligencia militar del Ecuador cuyos autores fueron Adrián Bonilla y Cristina Camacho Véase: Bonilla, Adrián y Camacho, Cristina (2001). *El Sistema de Inteligencia Ecuatoriano y su Contexto Político*. REDES 2001 Washington D.C.: FLACSO-Ecuador. Disponible en: <http://www3.ndu.edu/chds/REDES2001/Papers/Block2/Intel%20panel%20I/Bonilla.Intel%20Panel.rtf>. Visitado en enero 5 de 2011.

¿Qué es la Inteligencia y para qué sirve?

Las respuestas a estas preguntas son fundamentales para abordar los estudios sobre Inteligencia y delimitar las ópticas científicas usadas. En primer lugar hay que hacer un esfuerzo por lograr establecer categorías que definen conceptualmente a la Inteligencia y sus campos de estudio. Otro paso es aquel que hace referencia a las técnicas del oficio. Y un tercero es la incidencia de la Inteligencia en el ámbito de los tomadores de decisión.

¿Cómo conceptualizar a la Inteligencia?

La respuesta más difundida es aquella que la define como un oficio que ha acompañado a la estabilidad del poder y que generalmente se ha interpretado como la habilidad de recolectar e interpretar información para la seguridad del Estado (Der Derian, 1994: 30); acciones que son equiparadas y confundidas con el espionaje político por ser una práctica antigua encargada de la recolección y transmisión de la información de manera secreta, pero que en realidad abarca una de las instancias de la Inteligencia³.

Otra consideración que es importante recordar es que la Inteligencia tradicionalmente ha sido una herramienta institucional del Estado más que de otras organizaciones sociales. Esta visión actualmente se encuentra cuestionada desde el análisis del usuario o destinatario de la Inteligencia incorporando actores privados dentro del estudio de la misma; de hecho, las necesidades de manejar información privilegiada para intervenir en los mercados regionales y mundiales cuestionan los enfoques tradicionales asociados a versiones estadocéntricas de la estrategia económica.

A pesar de existir un relativo consenso alrededor de lo que significa Inteligencia aún se debate sobre su rigurosidad científica. El manejo em-

3 “Espionage is secretly and illegally gaining knowledge about the adversary for the sake of self benefit”. En Bram Champagne. *The United Nations and Intelligence- Thesis presented impartial completion of the requirements of the Certificate Training in United Nations Peace support operations*. Visita el 14 de enero del 2011. <http://www.peaceopstraining.org/theses/champagne.pdf>.

pírico expresado en prácticas y técnicas de desempeño, tanto de informantes como de uso de fuentes cerradas y abiertas, así como el uso intuitivo del sentido común utilizado para hacer análisis complejos, han sido algunos de los aspectos que no han permitido establecer criterios claros de elaboración de variables científicas (Fry y Hochstein, 1994: 23).

Un aspecto relevante a evidenciar en los estudios sobre Inteligencia producidos en América Latina es la constante preocupación por analizar y promover la profesionalización de las labores de Inteligencia en regímenes democráticos (Swenson y Lemozy, 2004: 27-28); es decir, el debate se ha centrado en las distintas estructuras institucionales que han adoptado los distintos Estados, su normatividad y los controles democráticos para sus labores. En este plano se ha priorizado el funcionamiento de las distintas comunidades más que la construcción teórica-conceptual de la Inteligencia.

En el caso de Ecuador, los pocos trabajos que se pueden consultar sobre Inteligencia abordan cómo ha sido establecido el proceso de institucionalización de los servicios y una mirada hacia las estructuras internas del sector de la defensa. En este proceso se nota un vacío respecto a un análisis histórico, sobre la cultura institucional, normatividad y controles democráticos. Existe una ausencia total de estudios sobre Inteligencia policial más allá de varias referencias a la normatividad que la ha regulado. (Bonilla y Camacho, 2001: 5); (Moreano, 2010: 11).

En términos generales existen definiciones sobre Inteligencia que asocian el concepto con las características, funciones y misiones, pero que también abren posibles categorías de estudio, por ejemplo:

(...) organismo del Estado que tiene como misión obtener, analizar e interpretar información, no alcanzable por otros organismos, sobre los riesgos y amenazas para la seguridad y las diversas oportunidades de actuación existentes en este ámbito, para producir conocimiento –Inteligencia. (Esteban, 2009: 60-87).

Algunas de las categorías que se considerarían dentro del estudio de la Inteligencia son:

- La institucionalidad entendida como la estructura, procedimientos y mecanismos de funcionamiento.
- Información desde su obtención hasta llegar a su análisis
- Insumos para tomadores de decisión mediante la identificación de riesgos y amenazas y las posibles oportunidades.

Si bien se ha logrado identificar aspectos constitutivos de la esfera de la Inteligencia, aún existen los debates alrededor de su validez teórica propia ya que se afirma que tan solo se trata de un conjunto de métodos y técnicas orientadas hacia la recolección, análisis y producción de conocimiento para la toma de decisiones (Cepik, 2004: 135).

¿Qué es hacer Inteligencia?

Probablemente este es el campo de estudio más explorado. Tanto desde los procesos de clasificación y flujos de información, sus distintos modelos, los rasgos psicológicos-cognoscitivos que deben tener quienes se encuentran en los servicios de Inteligencia, la diferenciación que existe entre informante y analista, así como la interpretación estratégica y prospectiva; todos ellos son componentes del denominado “ciclo de Inteligencia” que es la metodología más difundida para la profesionalización de los servicios de Inteligencia.

Este ciclo se encuentra compuesto principalmente de las siguientes etapas:

- Planificación. Establece los mecanismos y estrategias utilizadas para acceder a la información, la respectiva administración de la información, su análisis y, finalmente, su entrega
- Recolección de información o la materia prima de la Inteligencia tanto de fuentes abiertas como cerradas.
- Elaboración que consiste transformar la información mediante integración, evaluación y análisis en conocimiento.
- Conocimiento es la información transformada en un producto final para ser entregado a los tomadores de decisión.

- Difusión o distribución a los destinatarios de esta información. (Central Intelligence Agency, 1993: 402-404).

A pesar de que el modelo descrito es de uso muy difundido, aún permanece la discusión académica alrededor de que si esta forma esquemática de producir Inteligencia depende de la aplicación de esta metodología, o si se trata de una destreza subjetiva e intuitiva de quien la ejercita (Lemozy, 2004: 457). Esto porque el ámbito de estudio de la Inteligencia es vasto y se encuentra íntimamente relacionado con los requerimientos de los tomadores de decisión respecto de fenómenos sociales y humanos que no necesariamente cumplen las distintas etapas del ciclo; de hecho, muchas veces dependen más del criterio subjetivo del analista para proyectar el resultado más que del cumplimiento de reglas indefectibles científicas.

Otro aspecto importante de discusión gira en torno de las herramientas de análisis que se enmarcan dentro de las esferas psicológicas y de conocimiento de quienes realizan esta labor, lo cual también genera una discrecionalidad sobre cómo es evaluada y elaborada la información y su interpretación (Herman, 1996: 143).

El problema de la rigurosidad científica no es dejado de lado. Por lo general se buscan metodologías variadas que generen categorías universales para ser aplicadas en problemas concretos. Este procedimiento es crucial para resolver complejidades porque, a más de la búsqueda de modelos predictivos que armonicen el papel del analista, se pretende encontrar insumos teóricos para las ciencias sociales y la Inteligencia (Bas, 2010: 57).

A pesar de estas visiones contradictorias teóricas entre empirismo y ciencia, el área de mayor expansión en los estudios de Inteligencia es acerca del uso y destino de la información (Lowenthal, 2009: 111). Esto porque existe la necesidad y urgencia de los tomadores de decisión frente a la constante demanda de procesar, analizar y difundir Inteligencia. De ahí que el método deberá facilitar la identificación, la descripción y el análisis de las interrelaciones de los actores y las posibles interferencias que puedan distorsionar a la Inteligencia (Carvalho, 2010: 64).

En el caso del Ecuador, la producción reflexiva alrededor de la información se encuentra orientada a la profesionalización de quienes confor-

man la comunidad de Inteligencia del país; es decir, a la capacitación y uso cotidiano de herramientas del ciclo de Inteligencia más que al estudio de enfoques teóricos y metodológicos para mejorar la elaboración prospectiva.

¿Para qué sirve la Inteligencia?

La respuesta más sencilla es que la Inteligencia es un insumo fundamental para los tomadores de decisión, ya que su conocimiento anticipa y proyecta efectos a futuro que en la medida que son conocidos pueden ser prevenidos. Generalmente su uso ha sido canalizado hacia temas de defensa, relaciones internacionales, seguridad interna. De manera escasa a la Geoeconomía, la prevención de riesgos y las esferas científico tecnológicas.

La Inteligencia incluye modelos basados en teorías de elección y decisión racional. Incorpora también enfoques analíticos que priorizan aspectos de tipo etnográfico y ambiental sin abandonar exploraciones culturales con rasgos históricos y hasta míticos. En este plano existen discusiones que cuestionan si este nivel debe ser considerado como parte del ciclo de Inteligencia o si únicamente se trata de lograr la distribución del producto hacia el usuario del mismo.

En todo caso, la presencia de los tomadores de decisión nunca se encuentra divorciada del proceso de la Inteligencia, ya que sus necesidades son las que establecen por lo general la agenda de trabajo de las comunidades de Inteligencia incorporando todo conocimiento posible. (Lowenthal, 2009: 181)

Esta relación simbiótica entre Inteligencia y toma de decisiones evidencia además efectos colaterales que podría enmarcarse en la mayor o menor institucionalización de los servicios de Inteligencia. Un rasgo importante que debe considerarse es que la estructura gubernamental nunca es monolítica porque existen distintos actores políticos domésticos con intereses diversos que pueden repercutir en la operatividad coyuntural de las comunidades de Inteligencia.

Otra consideración necesaria es la relación que existe entre la estabilidad del personal de Inteligencia frente a la rotación de los tomadores de

decisión. Cada cambio directivo en el plano político implica iniciar una nueva relación de confianza con la autoridad elegida, interacción que puede verse dificultada frente a la precariedad o débil institucionalidad de los sistemas de Inteligencia que no logran dar respuestas a todos los requerimientos inmediatos del decisor. En efecto, por una parte las comunidades de Inteligencia esperan instrucciones de priorización de temas para ponerse a trabajar; y por otra, los tomadores de decisión desconocen por lo general la naturaleza del quehacer de la Inteligencia, dando por sentado que todos los frentes se encuentran cubiertos.

No existe consenso sobre si el proceso de toma de decisiones es parte o no del ciclo de Inteligencia. Los estudios alrededor de las denominadas “fallas de Inteligencia” son los que más impacto han tenido en la comunidad académica (Shulsky y Schmitt, 2002: 65-67). Se trata de establecer la causalidad de eventos históricos sorpresivos que evidencian una débil relación entre la Inteligencia y los tomadores de decisión⁴.

Generalmente, la evidencia de esta fragilidad ha permitido abrir una puerta de estudio a los cambios institucionales y la relación que existe con “las fallas en Inteligencia” porque se incorporan análisis históricos, los provenientes de las Ciencias Políticas sobre el tomador de decisión, los controles democráticos sobre los servicios y los productos de Inteligencia, etc. Todos estos aspectos logran reconstruir el secretismo y el sigiloso mundo de las comunidades de Inteligencia.

Los estudios de Inteligencia y su producción académica

Los estudios sobre Inteligencia parten de ciertas consideraciones ya dichas que merecen ser recordadas. La primera que se trata de una actividad esencialmente estatal que se inicia con el secreto de información para la preservación de su seguridad tanto interna como externa, muchas veces

4 Tal es el caso del evento del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York o en el caso ecuatoriano el ataque a Angostura el 1 de marzo del 2008. En ambos existe una mezcla que denota subjetividad del tomador de decisión frente al trabajo de Inteligencia o falta de credibilidad e importancia que el trabajo de las comunidades de Inteligencia tienen para el decisor. Ambos senderos produjeron crisis y reformas de toda índole en los sistemas de Inteligencia.

vinculada con la doctrina de seguridad nacional (Lowenthal, 2009: 1). La segunda es que su insumo principal es la información que implica control y conocimiento sobre procesos de flujos, prácticas y criterios organizativos internos. La tercera es su incidencia en los tomadores de decisión.

Estos tres aspectos mencionados establecen ciertos criterios bajo los cuales se han desarrollado debates académicos sobre Inteligencia que han rebasado la discusión sobre la acepción que define a esta disciplina. Estas tres líneas son:

- La Inteligencia como una herramienta de la seguridad nacional
- La Inteligencia, información y procesos
- La Inteligencia como insumo para la toma de decisiones.

La Inteligencia como herramienta de la seguridad nacional

El paradigma realista de la seguridad nacional y del Estado asume a la Inteligencia como una herramienta privilegiada que ayuda a preservar los intereses de la nación y del Estado. En esta interpretación se privilegia el aspecto militar de defensa así como áreas de la política exterior, sobredimensionando a las comunidades de Inteligencia como ejecutores de estrategias para la elaboración de productos que permitan neutralizar las amenazas y riesgos que atenten contra el Estado.

Durante la Guerra Fría, época fundamental para la comprensión de las estrategias de seguridad nacional en Latinoamérica, las principales amenazas radicaban en la expansión comunista tanto desde el exterior así como el “enemigo interno”. Se empleó el término “defensa interna” contra los posibles brotes y expansión de los movimientos de izquierda (Blum, William y Hope, 2005: 45). Así, las comunidades de Inteligencia de la región se construyeron con un alto tinte político en períodos dictatoriales y con formas efectivas pero tortuosas para combatir a la subversión. Violadores de derechos humanos, el liderazgo político y militar de ese período tuvo en los servicios de Inteligencia militar y policial el arma predilecta para la aplicación doctrinaria de la seguridad nacional.

A partir de las distintas transiciones democráticas en América Latina, los escándalos alrededor de los procedimientos de los sistemas de Inteligencia provocaron varios estudios que examinaron aisladamente a las comunidades como un fenómeno del poder represivo más que como un instancia que obedece a lógicas institucionales del Estado. En el caso ecuatoriano es a partir del informe de la Comisión de la Verdad que se difunde un documento basado en análisis documental y testimonial sobre la estructura de los servicios de Inteligencia y sus prácticas operacionales en un período de transición democrática 1984-1988⁵.

Con el fin de la Guerra Fría y el reconocimiento de nuevas amenazas multidimensionales, el tradicional concepto de la Inteligencia y la defensa ortodoxa cambia ampliando su espectro de prevención y de prospectiva. Para el efecto incorporó nuevos fenómenos como el crimen organizado, el problema mundial de las drogas y delitos conexos, y el terrorismo⁶.

Este giro de apariencia reformadora cuestionó los métodos que hasta ese momento habían ayudado a legitimar doctrinariamente y se propició discursivamente una ola de reformas estructurales de los sistemas de Inteligencia en América Latina. Esas reformas plantearon la profesionalización de los servicios y una suerte de especialización de ciertas áreas, la incorporación de analistas civiles con formación en diversas disciplinas, controles democráticos de rendición de cuentas y el fortalecimiento articulado de las distintas agencias⁷.

5 Uno de los escándalos en período final de la dictadura en el Ecuador fue el desalojo de las personas de la huelga del Ingenio Azucarero Aztra en 1977 que culminó con la muerte de 100 obreros.

“Aztra se dio en el marco en el cual la dictadura ponía en marcha el “plan de retorno a la democracia”, exigiendo como requisito previo un “clima de paz y de orden”, que en la práctica significó la vigencia de decretos anti-obreros, ilegalización de la Unión Nacional de Educadores, de la CEDOC y la FESE, encarcelamiento de dirigentes obreros y del magisterio, represión al clero progresista y asesinato a dirigentes campesino (...)”. <http://alainet.org/active/27050&lang=es>, Eduardo Tamayo, “Masacre de Aztra: Perdón y olvido”. Visita el 5 de enero del 2011.

6 En la Cumbre de Miami 1994, se establecieron las nuevas amenazas para los Estados de América.

7 “ (...) la Inteligencia aplicada al ámbito de la lucha contra la criminalidad organizada representa un abanico de retos y oportunidades para la acción más allá de la mera obtención de incididos y pruebas”. Sansó-Rupert, Daniel (2010). “Inteligencia Criminal: retos y oportunidades para la acción frente a la delincuencia organizada”. En *La Inteligencia como Disciplina Científica: Actas del Primer Congreso Nacional de Inteligencia*, 190: Madrid.

Este escenario ha permitido el desarrollo de la investigación documental histórica que a pesar del uso y naturaleza confidencial del oficio y las fuentes de información limitadas, ha logrado presentar resultados que reconstruyen períodos pasados de la institucionalidad y de las comunidades de Inteligencia. Cabe resaltar que la mayoría de los estudios académicos sobre Inteligencia se fundamentan principalmente de estas visiones históricas para lograr análisis más profundos sobre lógicas políticas, procesos institucionales y normativos que han logrado configurar los sistemas de Inteligencia.

Otro aspecto fundamental de estudio en relación a la Inteligencia y la seguridad nacional ha sido analizar los procesos de institucionalización de los sistemas de Inteligencia y los cambios normativos sufridos. Este es el caso de Ecuador donde ha existido una mayor visibilización y relativo acceso a la información sobre el sistema de Inteligencia militar, pero no sobre el policial que hasta la actualidad permanece con deudas históricas relacionadas con la violación de los derechos humanos.

También se ha abordado, cada vez con mayor interés, a los sistemas de Inteligencia como instituciones fundamentales de regímenes democráticos. Este enfoque expone el valor de los controles y procedimientos de rendición de cuentas tanto presupuestaria como de evaluación del cumplimiento de gestión relacionada con las garantías ciudadanas. Aquí, el delicado tema de las labores secretas no limita la posibilidad de transparencia en todas sus acciones que están sujetas al cumplimiento de la normatividad constitucional (Pérez Villalobos, 2010: 412).

Un área escasamente expuesta a los estudios académicos ha sido el papel de las comunidades de Inteligencia en las relaciones internacionales y su incidencia en la política exterior. Generalmente, este aspecto ha sido resuelto como parte de la estrategia de defensa de los Estados y en su función instrumental. En el caso de Ecuador, el conflicto limítrofe con el Perú fue un tema casi inagotable de estudio, tanto desde el análisis diplomático como desde la política exterior sin haber abordado específicamente al aporte de los sistemas de Inteligencia en estas negociaciones.

A pesar de que la producción de la Inteligencia asociada a la seguridad nacional concentra la mayor preocupación, existe un limitante alrededor del objeto de estudio que no logra resolver bajo el paradigma estadocén-

trico realista. Este campo representa el vertiginoso desarrollo de las nuevas comunidades de Inteligencia en campos privados, financieros, empresariales y tecnológicos (Smith, 2010: 1). Dicho fenómeno compite cada vez más con instancias estatales y obedece a otros usuarios e intereses, situación que provoca nuevas discusiones sobre las lógicas estructurales, reglamentarias y de relacionamiento que implica hacer Inteligencia bajo el paradigma de la interdependencia compleja⁸.

La Inteligencia, información y sus procesos

Se equipara a la Inteligencia con las distintas técnicas y modelos para la efectiva y eficiente recolección, análisis y conocimiento transmitido. Si bien existen distintas teorías de la información, éstas no necesariamente se enfocan en el quehacer de la Inteligencia sino que desarrollan modelos de flujos de información. De ahí que los estudios de Inteligencia traten de establecer una disciplina específica para este quehacer mediante la incorporación de dos nociones fundamentales: lo estratégico y lo prospectivo. Conceptos que hacen referencia sobre todo a la identificación, al análisis de amenazas y a su prevención (Montero Gómez, 2006: 5).

Alrededor de estas nociones se han construido varios modelos de implementación y ejecución siendo el más difundido el ciclo de Inteligencia que metodológicamente se aplica al estudio de casos para ser resueltos y aplicados empíricamente por las distintas comunidades de Inteligencia. Estos ejercicios generalmente van acompañados de un análisis de las fortalezas y debilidades institucionales.

Cada vez es más frecuente la sugerencia de que los trabajos académicos incorporen modelos de información para la Inteligencia basados en estudios culturales y antropológicos de las comunidades que conforman

8 La Interdependencia compleja es una teoría de las relaciones internacionales que afirma, en contraste con el realismo clásico, que cada vez más los actores internacionales tanto estatales como no estatales enfatizan la cooperación que el conflicto. Además no miran a lo militar y los temas de seguridad como asuntos de interés privativo y prioritario del Estado o de confrontación hacia los otros Estados sino que considera que en pos de mejores relaciones económicas los gobiernos promueven alianzas políticas, militares y de seguridad que generan vínculos y aliados que equilibra las posibilidades de conflicto.

los distintos sistemas de Inteligencia (Wark, 1994: 8). Esta reflexión recae sobre los diversos resultados obtenidos de la aplicación de procedimientos similares. La respuesta se ha encontrado en la diversidad de la composición humana de los servicios que obedecen a distintos símbolos, lenguajes y prácticas culturales sobre el secreto, la eficiencia, la prevención, el riesgo, la lealtad y lo sagrado.

Este enfoque antropológico y psicológico, si bien cada vez es más considerado como necesario en los estudios de Inteligencia, aún no se ha logrado obtener trabajos que logren mostrar investigaciones al respecto. Probablemente la causa radica en que su difusión provocaría la vulnerabilidad de las comunidades estudiadas. A pesar de ello, el resultado de establecer las lógicas sociales internas y generar una memoria cultural de los servicios podría ser sumamente útiles “casa adentro” para articular y lograr mejores resultados de gestión en los sistemas de Inteligencia.

La Inteligencia: su relación con la toma de decisiones

(...) intelligence failures and successes, surprise and the wise or unwise acceptance or rejection of intelligence by policy makers, intelligence in competition with analogical reasoning and intuitively-arrived-at preferences, and the role of those in the intelligence community who dare to be wrong, who risk dissent. (Fry y Holchstein, 1994: 23)

La actualidad del debate alrededor de los sistemas de Inteligencia siempre está marcada por los escándalos en las fallas de la seguridad del Estado. Frente a ellas, la pregunta más importante a responder es: ¿el tomador de decisión evaluó las sugerencias y criterio de Inteligencia o simplemente lo ignoró y uso su propio criterio? Esta instancia de tipo subjetivo del decidor escapa del estudio académico, pero el análisis de por qué se dieron determinados eventos de impacto sí es su objeto.

Casos como la Guerra de los Misiles, el ataque a las Torres Gemelas, el atentado al tren en España o el ataque a Angostura, son eventos históricos puntuales que han vulnerado los sistemas de seguridad e Inteligencia de los Estados y cuyos efectos han ocasionado grandes transformacio-

nes sociales, culturales y, sobre todo, de seguridad e Inteligencia. Alrededor de ellos se han logrado elaborar muchas investigaciones de tipo documental descriptivo cuyo objetivo es establecer cuáles eran las condiciones, las amenazas y por qué los servicios de Inteligencia no lograron prevenirlas.

Generalmente se cuestiona la efectividad de los canales de mando y de información, la desarticulación entre el trabajo que realizan las distintas agencias y por qué el tomador de decisión no logró prevenir el impacto. Todos estos análisis han logrado propiciar transformaciones institucionales, normativas y la incorporación de nuevas áreas de especialización de las labores de Inteligencia. De todas maneras, las fallas son inevitables tanto por la interpretación que se dan a los indicios de una posible amenaza o por el decisor y sus opciones de solución (Wark, 1994: 5).

La Inteligencia: de la intuición a la estrategia y la prospectiva

Los esfuerzos más claros por lograr instaurar métodos científicos en los estudios de Inteligencia se hallan alrededor de la prospectiva, la estrategia y a través de la búsqueda de procedimientos científicos sobre las habilidades intuitivas; sin embargo, es importante resaltar que tanto lo estratégico como lo prospectivo mantienen una relación estrecha y que juntos logran potencializar a la Inteligencia, siempre entendida como la capacidad de anticiparse a los hechos, de identificar amenazas, riesgos y oportunidades para el tomador de decisión.

Este ejercicio permite establecer ciertas consideraciones previas tales como la naturaleza axiológica de quien realiza las labores prospectivas y establece las estrategias, además de la objetividad frente a la verdad de los acontecimientos y el control de la subjetividad de quien realiza estas labores; todo ello sin deslindar la responsabilidad ética de quienes deben realizar estas actividades: los analistas (Cáceres, 2000: 1-2).

Con este preámbulo es importante delimitar cuáles son los ámbitos de conocimiento que tiene tanto la Inteligencia estratégica como la Prospectiva:

- La noción de temporalidad: para la Inteligencia estratégica la temporalidad es a corto y, ocasionalmente, a mediano plazo mientras que la Prospectiva busca una proyección en el tiempo de más largo plazo.
- El objeto de estudio: para la Inteligencia estratégica se trata de una priorización de objetivos que alcanzar a corto plazo. La Prospectiva, por su parte, intenta adelantarse, prevenir o contrarrestar las consecuencias, tanto de los riesgos, amenazas como de las oportunidades, una suerte de predicción del futuro.
- La Inteligencia estratégica busca el alcance de objetivos concretos e inmediatos, es proactiva. La Prospectiva es preventiva y se complementa con proyectos a largo plazo.
- Ambas son complementarias y pueden ser aplicadas a cualquier ámbito especializado económico, político, social, financiero y otros.

Estas herramientas y sus métodos, tanto los estratégicos como los prospectivos se encuentran cada vez más expuestos a circunstancias cambiantes y con fuentes abiertas que mantienen flujos de información instantáneos y de gran volumen, lo cual representa un reto porque abre la posibilidad de no lograr la identificación clara de objetivos a alcanzar o, atinar con mucha más dificultad escenarios prospectivos claros (Cáceres, 2000: 5).

El vertiginoso escenario de las nuevas amenazas y una temporalidad inmediata en la transmisión de información que puede rebasar el contingente humano existente, hace que los sistemas de Inteligencia actuales, para realizar labores estratégicas y prospectivas eficientes, incorporen dentro de su cuerpo de analistas con perfiles multidisciplinarios que aporten desde su conocimiento al análisis de los distintos ámbitos de la Inteligencia. Ello no sólo facilita la elaboración de conocimientos especializados, sino productos de Inteligencia que articulen sobre una misma área distintas entradas de análisis. El resultado son insumos cada vez más completos para una mejor decisión.

¿La Inteligencia como ciencia?

¿Rigurosidad de los métodos utilizados de investigación académica versus la pericia del ejercicio de análisis de los practicantes del oficio? ¿Centramos los cuestionamientos sobre si es necesario individualizar los estudios de Inteligencia, o ponemos énfasis sobre un conjunto de métodos y técnicas para producir productos para el tomador de decisión? Cualquiera de las interrogantes requerirá recolección y análisis de información para la prevención contra amenazas independientemente de cómo se las defina.

La gran parte de los trabajos alrededor de la Inteligencia se ha centrado en el análisis histórico que permita explicar cómo se ha desarrollado, su proceso de institucionalización, los métodos de recolección y uso de la información, las operaciones específicas y las tecnologías utilizadas, las diferencias entre Inteligencia y Contrainteligencia, el análisis de la información y elaboración de Inteligencia y las fallas de Inteligencia. (Kahn, 2008: 27)

A pesar de todos estos debates, la producción de trabajos académicos que abordan a la Inteligencia, ya no desde una visión instrumental de la seguridad sino como un universo de investigación específico aún son escasos. La discusión continúa alrededor de la delimitación que demanda su estudio. Las definiciones, los campos y la universalidad de sus conceptos que puedan ser aplicados como variables dependientes e independientes aún no han sido definidas (Peter Gill, 2008: 213)

Entre las propuestas metodológicas más recurridas ha sido plantear como objeto teórico de análisis las causas de las “fallas en Inteligencia” (Betts, Hastedt, Skelley, 2008: 62-120). Una de las críticas sobre este planteamiento es que no podría universalizarse a las fallas como la regla de todo servicio de Inteligencia o construir una teoría a base de las situaciones excepcionales. Esto dejaría de lado todos aquellos aspectos que forman la Inteligencia que muchas veces no son parte de una falla sino de un acierto preventivo de los servicios (Webb, 2009: 1). Estos son aspectos que aún mantienen el debate sobre cómo definir a la disciplina Inteligencia.

Aún resulta difícil lograr deslindar la Inteligencia de su papel funcional e instrumental a la seguridad nacional así como de aquellos linderos

del hacedor y de la ciencia de la Inteligencia. La discusión académica trabaja alrededor de la necesidad de formalizar y singularizar los estudios de Inteligencia hacia la teorización. Ello permitiría entradas de análisis para los distintos sistemas estatales y así explicar sus lógicas internas (Sheptycki, 2008: 170-172) y la posibilidad de incorporar los nuevos escenarios de las amenazas y riesgos multidimensionales.

Bibliografía

- Bas, Enric (2010). “Inteligencia, innovación y visión prospectiva. La gestión estratégica del cambio en las organizaciones”. En *La Inteligencia como disciplina científica*, Fernando Velasco, Diego Navarro, y Rubén Arcos. Madrid: Plaza y Valdez Editores.
- Betts, Richard (2008). “Analysis, War, and Decision: Why intelligence failures are inevitable”. En *Intelligence Theory: Key Questions and Debates*, Peter Gill, Stephen Marrin, and Mark Phythian. Reino Unido: Routledge.
- Bonilla, Adrián y Camacho, Cristina (2001). *El Sistema de Inteligencia Ecuatoriano y su Contexto Político*. REDES 2001 Washington D.C.: FLACSO Ecuador. Visita el 5 de enero de 2011 en <http://www3.ndu.edu/chds/REDES2001/Papers/Block2/Intel%20panel%20I/Bonilla.Intel%20Panel.rtf>
- Blum, William y Hope, Killing (2005). *U.S. Military and CIA Interventions Since World War II*. Visita el 10 de enero de 2011 en <http://killinghope.org>.
- Cáceres, José Raúl (2000). *Inteligencia Estratégica: Visión Preventiva y Visión Proactiva para la Decisión*. Belo Horizonte: Centro de Estudios de Inteligencia Gubernamental. Visita el 10 de enero de 2011 en <http://www.fafich.ufmg.br/ceig/?screen=article&aid=13>
- Carvalho, Andrea (2010). “El contexto informacional de los servicios de Inteligencia: Propuesta de los principios rectores de un método para su estudio”. En *La Inteligencia como disciplina científica*, Fernando Velasco, Diego Navarro y Rubén Arcos. Madrid: Plaza y Valdez Editores.

- Castillo, Jaime (2009). “La influencia en la Estructura de Inteligencia Nacional en el Ecuador”. En *Democratización de la Función de Inteligencia*, Russell Swenson y Susana Lemozy. Washington: NCDI Press.
- Central Intelligence Agency (2007). *History of American Intelligence*, CIA. Visita el 13 de julio de 2010 <https://www.cia.gov>
- Cepik y Antunes, Priscila (2009). “Professionalization of Intelligence Activity in Brasil: Criteria, Evidence and Remaining Challenges”. En *Democratización de la Función de Inteligencia*. Washington: NCDI Press.
- Champagne, Bram (2006). *The United Nations and Intelligence*. Visita el 13 de enero de 2011 en <https://www.peaceopstraining.org/theses/champagne.pdf>
- Der Derian, James (1994). “Anti-Diplomacy, Intelligence Theory and Surveillance Practice”. En *Espionage: Past, Present and Future?*, Wark Wesley K. Frank Cass & Co.
- Esteban, M. (2009). “Necesidad, funcionamiento y misión de un servicio de Inteligencia para la seguridad y la defensa”. En *Estudios sobre Inteligencia: fundamentos para la seguridad nacional*. Diego Navarro (Coord.). Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, (*Cuaderno de Estrategia No. 127*).
- Fry y Miles, Hochstein K (1994). “Epistemic Communities: Intelligence Theory and Surveillance Practice”. En *Espionage: Past, Present and Future?*, Wark Wesley K. Frank Cass & Co.
- García Bertha (2005). “Los espacios de la defensa, la seguridad pública y ciudadana en el Ecuador de Derecho”. En *Gestión de las políticas de defensa y seguridad ciudadana en el Ecuador de Derecho*, Bertha García. Quito: Fundación Konrad Adenauer, Fundación Democracia, Seguridad y Defensa.
- Gill, Peter (2008). “Theories of Intelligence: Where are we, where should we go and how might we proceed?”. En Peter Gill, Stephen Marrin, and Mark Phythian, *Intelligence Theory: Key Questions and Debates*. Reino Unido: Routledge.
- Hastedt y Skelley (2009). “Intelligence in a Turbulent World: Insights from organization theory”. En Peter Gill, Stephen Marrin, and Mark Phythian. *Intelligence Theory: Key Questions and Debates*, Reino Unido: Routledge.

- Herman Michael (2008). *Intelligence Power in peace and War*, New York: Cambridge.
- Kahn, David (2008). "An Historical Theory of Intelligence". En *Intelligence Theory: Key Questions and Debates*, Peter Gill, Stephen Marrin and Mark Phythian. Reino Unido: Routledge.
- Lemozy, Susana (2004). "The Intelligence research Process as an applied Sciences". En *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*. Washington: NCDI Press.
- Lowenthal, Mark M. (2009). *Intelligence from secrets to policy*. Washington, DC: CQ Press.
- Montero Gómez, Andrés (2006). *Inteligencia Prospectiva de Seguridad* (documento de trabajo), Madrid: Real Instituto Elcano. Visita el 15 de enero de 2011 en <http://api.ning.com/files/UMInZbV1AaxJ859J8dPVB9fKyB5xTdbPg4i7kQ4mf8Xv2-51yEJBhPva8kDaefZaAPIX6li3cbqQMpUjTr2TLRRQ6ZfpH-oF/InteligenciaProspectivadeSeguridad.pdf>.
- Moreano, Hernán (2010). *Inteligencia Policial (texto consultoría Subsecretaría de Seguridad Interna Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos)*. Quito.
- Pérez Villalobos, María Concepción (2010). "El control de los servicios de Inteligencia en los Estados democráticos". En *La Inteligencia como disciplina científica*, Fernando Velasco, Diego Navarro y Rubén Arcos. Madrid: Plaza y Valdez Editores.
- Sansó, Daniel (2010). "Inteligencia criminal: retos y oportunidades para la acción frente a la delincuencia organizada". En *La Inteligencia como disciplina científica*, Fernando Velasco, Diego Navarro y Rubén Arcos. Madrid: Plaza y Valdez Editores.
- Smith, Michael (2007). *Private Intelligence Companies – How the Spooks Moved in on Big Business, CIA*. Visita el 13 de enero de 2011 en <https://www.michaelsmithwriter.com>.
- Sheptycki, James (2008). "Policing, Intelligence Theory and the New Human Security Paradigm: Some lessons from the field". En *Intelligence Theory: Key Questions and Debates*. En Peter Gill, Stephen Marrin, and Mark Phythian, Reino Unido: Routledge.
- Shulsky, Abram y Schmitt, Gary (2002). *Silent Warfare: understanding the world of intelligence*. Washington: Potomac Books.

- Swenson, Rusell y Lemozy, Susana (2009). "Introduction: Intelligence Professionalism in the Americas". En *Democratización de la Función de Inteligencia*. Washington: NCDI Press.
- Ugarte, José Manuel (2009). "Professionalism Issues in Intelligence". En *Democratización de la Función de Inteligencia*. Washington: NCDI Press.
- Velasco, Fernando, Navarro, Diego y Arcos Rubén (2010). "Introducción: convergencia disciplinar y diversidad como necesidad en los estudios de Inteligencia". En *La Inteligencia como disciplina científica: actas del Primer Congreso Nacional de Inteligencia*, Fernando Velasco, Navarro Diego y Rubén Arcos. Madrid: Plaza y Valdés Editores.
- Wark, Wesley K (1994). "Introduction: The Study of Espionage: Past, Present and Future?" En *Espionage: Past, Present and Future?*, Wark Wesley K. Frank Cass & Co.
- Webb, J.M (2009). *Reviewed about Intelligence Theory: Key Questions and Debates, Intelligence in Public Literature*. Visita el 27 de diciembre de 2010 en <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol53no2/intelligence-theory-key-questions-and-debates.html>

La Inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas*

Fredy Rivera Vélez

*A la memoria de mi tía abuela
Amada Astudillo Bermeo
(Ñañita)*

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar y comprender los cambios que se han producido en el sistema de Inteligencia ecuatoriano en los últimos años. Estos cambios fueron producto de la interrelación de factores externos e internos que detonaron momentos críticos para la seguridad ecuatoriana, y que, a su vez, impulsaron la revisión de la normativa, institucionalidad y Doctrina de Seguridad Nacional que durante varias décadas diseñó y construyó un aparato de entidades estatales ligadas a las Fuerzas Armadas –FF. AA.– y Policía Nacional.

Desde los años setenta, la “moderna” Inteligencia ecuatoriana funcionó sin ser analizada y mucho menos reformada con excepción de la Inteligencia de la Fuerza Terrestre –Ejército– que pasó a ser *Arma* luego

* El presente trabajo es una versión modificada del original que no pudo ser presentado en el Seminario Internacional *Estudios estratégicos e Inteligencia prospectiva* organizado por la SENAIN –Secretaría Nacional de Inteligencia– y FLACSO Ecuador –Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales–, con apoyo de la Embajada de España y la AECID –Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

de la gesta victoriosa en la guerra del Cenepa contra el Perú en 1995¹. Los escasos intentos de transformación se limitaron a simples modificaciones reglamentarias de tipo operativo y no se pensó en ningún momento en hacer modificaciones de tipo estratégico. Incluso, actualmente, cuando se han concretado cambios importantes en el plano legal e institucional, nos seguimos preguntando si el escenario presente dejó atrás esa tradición normativista o legalista de generar nuevas instituciones y creer que la realidad funcionará por sí misma, o, por el simple hecho de tener una nueva ley, pensar que se modificarán los comportamientos y la cultura institucional de las personas que hacen parte de un sistema de Inteligencia tradicional.

En ese campo, la sospecha se podría confirmar porque al parecer los cambios realizados no tienen la suficiente correspondencia entre un cuerpo doctrinario y su consecuente cultura institucional –prácticas y creencias–, aspecto que revelaría que las transformaciones ejecutadas en el sistema de Inteligencia aparezcan como “maquillajes”.

Estas dinámicas promueven tensiones y contradicciones entre las necesidades de contar con asesoramiento y consejo preventivo para la conducción política estratégica y la operatividad concreta de los subsistemas policial y militar. Acontecimientos como los sucedidos el 30 de septiembre del 2010 volvieron a colocar el tema de la Inteligencia en el centro del debate político porque se cuestionó la viabilidad y pertinencia de las reformas efectuadas, contrastando notablemente con la necesidad de alerta y protección que requirieron las autoridades gubernamentales en momentos de peligro y tensión².

1 Conflicto armado entre Ecuador y Perú que mantuvieron disputas territoriales no resueltas por la soberanía de amplias zonas selváticas del sur ecuatoriano y norte peruano. El conflicto y tensiones finalizaron en 1998 mediante la firma en Brasilia del Tratado de Paz y Límites entre ambos países.

2 Ese día el Presidente de la República fue objeto de agresiones físicas y retención por parte de elementos de la Policía Nacional que se tomaron arbitrariamente un Regimiento urbano aduciendo disconformidad con la política salarial establecida por el Gobierno Nacional. Tras varias horas de tensiones y amenazas que incluyó poner en peligro la vida del mismo Presidente y la posibilidad de una convulsión social de magnitudes inimaginables, las FF.AA. rescataron a la primera autoridad del país con un saldo lamentable de 10 personas fallecidas entre policías, militares y civiles.

Esta grave crisis interna puso en vilo la estabilidad democrática del Ecuador y motivó un replanteamiento en la conducción de la Inteligencia. Tras la renuncia del titular civil que había sido posesionado como Secretario Nacional de Inteligencia en septiembre 2009, se nombró a un militar retirado como responsable del sistema³. Si bien la decisión parece estar respaldada por el criterio de la supuesta eficiencia castrense y prestigio que gozan las Fuerzas Armadas –FFAA.–, se proyectaría nacional e internacionalmente una imagen de retorno al pasado reciente que se contrapone a las intenciones reformistas difundidas discursivamente por el presidente del Ecuador, Rafael Correa.

¿Qué evidencias muestran este tipo de contextos y situaciones? El presente trabajo realizará un breve análisis del peso de las tradiciones doctrinarias derivadas de la Seguridad nacional en la construcción del sistema de Inteligencia ecuatoriano; expondrá los eventos críticos que generaron la intervención de autoridades gubernamentales para reformar la Inteligencia mediante leyes y normativas; y, señalará algunos factores problemáticos que siguen presentes en las estructuras de la Inteligencia.

Las tradiciones: todo lo pasado fue mejor

El Ecuador, tanto por razones históricas como geopolíticas, desarrolló su propia Doctrina de Seguridad Nacional materializada en la Ley de Seguridad Nacional. Esto no significa que las Fuerzas Armadas se hayan distanciado conceptualmente en términos radicales de otros países latinoamericanos, sino que las características peculiares del país obligaron a que las intervenciones de los militares no caigan significativamente en violación a los derechos humanos como sucedió en varias latitudes del hemisferio.

En efecto, el Ecuador constituye la excepción porque no tiene en su legado histórico la presencia de guerrillas importantes que hayan amenazado la sustentabilidad del Estado y su población; tampoco posee factores de riesgo o nuevas amenazas como cultivos de coca o amapola que

3 En el Ecuador el cargo de Secretario Nacional equivale a Ministro de Estado.

atraigan la actividad de cultivadores, aunque ello no elimina la existencia y accionar de narcotraficantes. De igual manera, y a pesar de las recurrentes crisis de gobernabilidad, la credibilidad de las FF.AA. no ha sufrido mayor detrimento por su papel activo en tareas de desarrollo y por su inserción popular en el imaginario nacionalista ecuatoriano.⁴

Sin embargo, y como parte de ese cuerpo doctrinario y legal que incluía el concepto de *Defensa interna* para combatir al “enemigo o a las amenazas internas”, se crearon instituciones de seguridad e Inteligencia regentadas por el Consejo de Seguridad Nacional –COSENA–. Ese es el caso de la Dirección Nacional de Inteligencia –DNI– y del Instituto de Altos Estudios Nacionales –IAEN–, entre otros, que fueron los instrumentos idóneos para la aplicación de la doctrina de Seguridad Nacional durante los años de dictaduras militares y la breve lucha antisubversiva que existió en el país en la década de los años ochenta.

Cronológicamente, en 1960 se crea la Ley de Defensa Nacional y con ella la Dirección General de Informaciones –DGI– adscrita al Consejo de Defensa Nacional. Para 1963 la Junta de Gobierno –triumvirato militar– coloca la DGI bajo su dependencia y un año más tarde se emite la Ley de Seguridad Nacional que crea la Escuela de Informaciones del Estado.

A finales de los años setenta, y en la culminación de otra dictadura militar que el país soportó desde 1972, se cambia la denominación de Dirección General por Dirección Nacional de Inteligencia, la cual debió esperar hasta el año 2005 para la aprobación de su reglamento orgánico funcional⁵. Como podemos observar, pasaron 33 años sin que la Inteligencia ecuatoriana haya tenido un instrumento que regule sus actividades; de hecho, el desempeño institucional de la DNI estuvo sujeta a directrices emanadas desde las FF.AA que siguieron funcionando bajo conceptos de seguridad nacional que incluía la noción de lucha antisubversiva o el combate a posibles enemigos domésticos del Estado.

4 Rivera Vélez Fredy (2001). “Democracia minimalista y fantasmas castrenses en el Ecuador contemporáneo”. *Revista Paradoxa*, Filosofía de la Frontera N° 9, diciembre. Consejería de Cultura y Patrimonio de la Junta de Extremadura, Cáceres: España.

5 El 21 de octubre del 2005 mediante Decreto Ejecutivo Reservado N°03 se aprobó el Reglamento Orgánico Funcional Del Sistema Nacional de Inteligencia.

Como toda doctrina tautológica, amparada en el realismo y en el estadocentrismo, las bases conceptuales de la Seguridad Nacional emplearon una terminología que sirvió de paraguas para construir y controlar un tinglado institucional de defensa y seguridad. Así, la defensa de la “nación” se constituía en un mandato o misión que estaba por encima de cualquier interés particular; sirvió de argumento, excusa o pretexto para la preservación de prácticas corporativas militares que coparon las instituciones de Inteligencia mediante redes clientelares; y, se la empleó para limitar el acceso de elementos policiales al sistema de información y análisis. También encapsuló las tareas de Inteligencia en lógicas militares, factor que redujo la capacidad de asesoramiento estratégico a la conducción política de los gobiernos de turno.

A pesar de estas situaciones, la doctrina, asociada al pensamiento militar en el caso ecuatoriano, presentó algunas variantes que es necesario resaltar:

- a) Tuvo una visión desarrollista–nacionalista al emplear a las FF.AA. en programas de desarrollo social y económico mediante campañas de Acción Cívica con la finalidad de lograr el apoyo popular⁶;
- b) Durante los años setenta impulsó la integración nacional con incentivos a la producción, reforma agraria e industrialización de inspiración cepalina. Se desarrollaron áreas estratégicas hacia dentro del país como la producción petrolera y nacionalizaron la banca. Bloquearon además posibles intentos de acción guerrillera a pesar de existir condiciones estructurales para el efecto.
- c) Lograron que la Doctrina de Seguridad Nacional no sea debatida políticamente durante décadas y pudieron camuflarla de forma hábil en las interpretaciones normativas y constitucionales que conferían a los militares la capacidad de ser garantes de la Carta Magna o ser depositarios de la reserva moral de la nación. De hecho, esta doctrina se im-

6 La imagen institucional de las FF.AA. se ha mantenido elevada durante varios años en la población ecuatoriana. Para entender esta situación existen una serie de factores que van más allá del objetivo de este documento; no obstante, vale la pena mencionar que dicha imagen es totalmente distinta a la generada por la Policía Nacional que presenta facetas negativas por su compromiso en violaciones a los Derechos Humanos –DD.HH.–.

partía en los centros de formación militar y policial bajo la visión que las FF.AA. eran la única institución organizada, nacionalista y honesta; se autodenominaban la columna vertebral, la reserva moral de la nación y como legítimos representantes de la soberanía popular; en última instancia como los “salvadores de la nación”⁷.

Durante las acciones antisubversivas desarrolladas en los años ochenta se privilegiaron las labores de Inteligencia creando estamentos similares a los estadounidenses, militarizando y policializando la estrategia de seguridad interna. Esta época se legitimó la persecución, el hostigamiento, la detención arbitraria, la tortura y la desaparición como métodos válidos, en definitiva, acciones violatorias a los derechos humanos –DD.HH–. amparadas en conceptos de seguridad nacional.

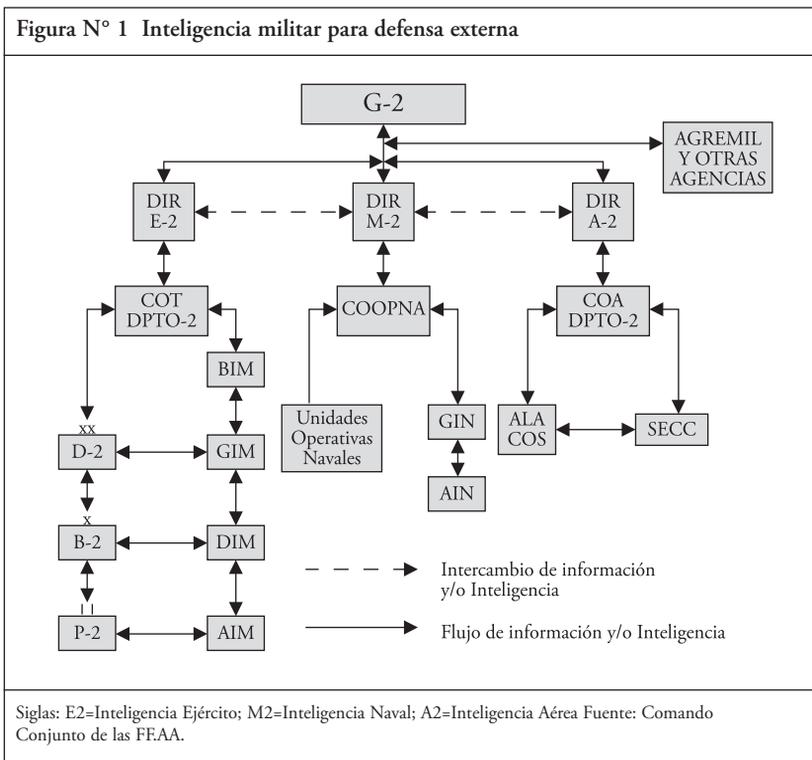
En ese contexto, los organismos de Inteligencia fueron desarrollando una concepción heredada de la Guerra Fría que deja sentir su herencia hasta nuestros días. Tanto militares como policías mantienen hasta la actualidad la palabra “*frente*” para definir el ámbito de acción en el que trabajan. Denominaciones generales como: frente laboral, frente político, frente estudiantil, frente indígena, entre otros, son un recordatorio semántico de ideologizadas acepciones y esquemas que tienen su origen en la década de los años sesenta cuando el comunismo era el enemigo a vencer.

Sin descuidar los frentes internos, la Inteligencia militar se canalizó en los años noventa a diseñar acciones para enfrentar el problema limítrofe con el Perú. En 1995 ambos países nos enfrentamos en una guerra localizada no declarada que catapultó al servicio de Inteligencia militar como arma⁸. Para 1998 se firmó el acuerdo de paz y límites y la Inteligencia

7 Pensamiento mesiánico que atribuía sustento a su proyecto nacionalista de integración. Hago notar que la idea de nación ecuatoriana es la de una construcción histórica homogénea, mono étnica –mestiza– y monocultural, características muy alejadas de la composición real de la población ecuatoriana que tiene una diversidad de etnias, pueblos y nacionalidades.

8 *Arma* se denomina en el Ecuador a la formación técnica y profesional que es superior a una especialidad o calificación militar. Por ejemplo, Inteligencia existe como “arma” solo en la Fuerza Terrestre más no en la fuerza aérea o naval. Los oficiales especialistas pertenecientes a la marina de guerra o ejército del aire no podrán acceder a los cursos de comando conjunto y menos ser ascendidos a generales de la República. Este ejemplo da cuenta de que las lógicas gregarias, muy

regresó a sus habituales labores manteniendo un esquema de trabajo sin tomar en cuenta a la DNI, supuestamente la entidad estratégica por naturaleza. En realidad se siguió operando desde el Comando Conjunto con el siguiente esquema.



Pasaron algunos años y mientras la Inteligencia militar entraba en una especie de letargo porque se había reducido la “amenaza” peruana, la Inteligencia policial seguía desarrollando su misión a través de la Dirección General de Inteligencia bajo lógicas corporativas parecidas, y sin existir

ancladas en tradiciones pasadas que frenan procesos de modernización y que excluyen a profesionales muy capacitados, también están presentes dentro de la Inteligencia militar que hasta ahora sigue debatiendo si reconoce a la Inteligencia como arma en los cuerpos navales y aéreos.

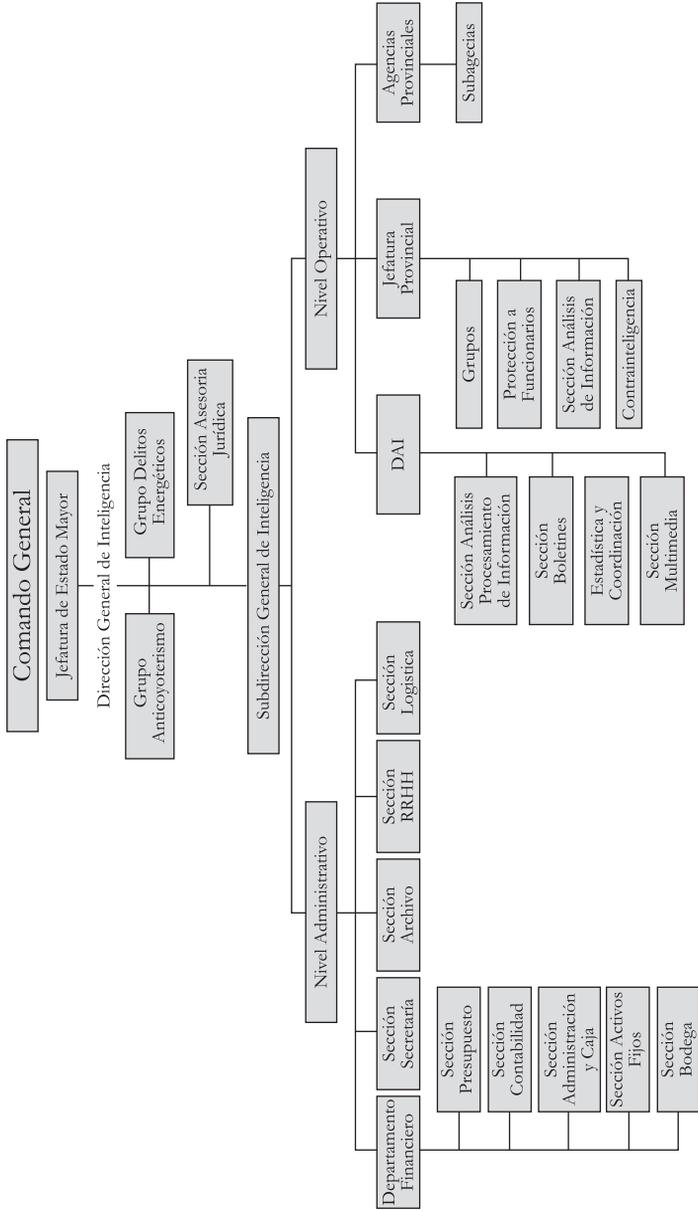
debate alguno sobre sus concepciones doctrinarias y sobre qué tipo de competencias se atribuían sobre la seguridad interna en momentos de intenso debate nacional sobre el concepto de seguridad ciudadana, lo cual iba calando profundamente en el repertorio de la clase política ecuatoriana.

A mediados de los años noventa, el desarrollo de los estudios sobre criminología y los efectuados en torno a los factores de inseguridad en la sociedad fueron posicionando y colonizando la gestión policial bajo la noción abarcadora de *seguridad ciudadana*. En efecto, los artículos 1 y 2 del Reglamento Orgánico Funcional de la Dirección General de Inteligencia de la Policía Nacional presenta varios ámbitos, competencias y atribuciones entre las que se destaca el intercambio permanente y oportuno de información a nivel institucional e interinstitucional, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa, Ministerio de Gobierno, Consejo de Seguridad Nacional, Comunidad de Inteligencia a nivel nacional e internacional, con los países que existen acuerdos o relaciones sobre estos temas.⁹

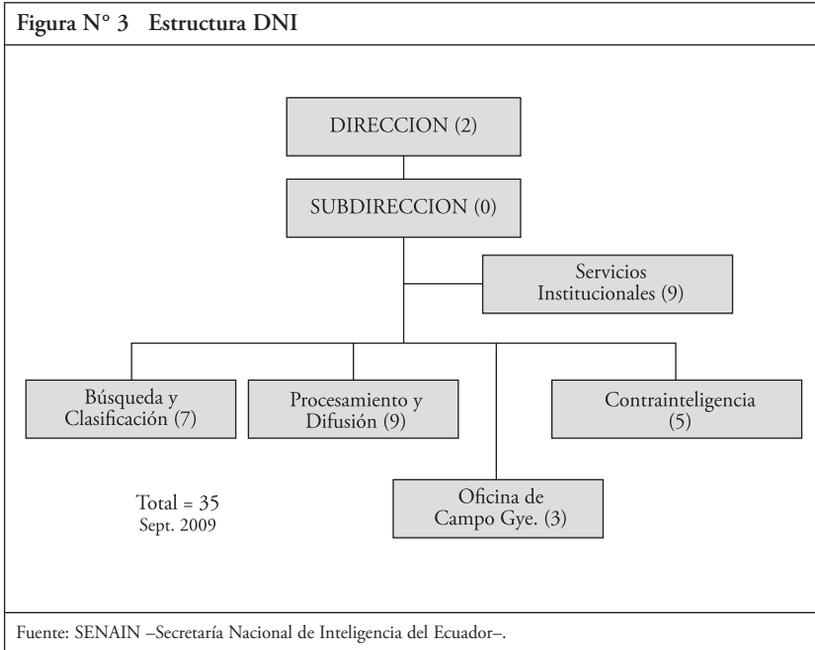
En el ámbito de la Inteligencia se puede afirmar que los dos subsistemas no lograron construir una comunidad en estricto sentido, a pesar de compartir la misma doctrina de seguridad nacional. Tanto militares como policías y otros actores no establecieron el intercambio necesario para el asesoramiento estratégico a las autoridades políticas. De ahí que la DNI haya estado supeditada a la fragilidad, aislamiento, tradicionalidad y presiones burocráticas del segmento militar, viviendo de un pasado mítico y glorificado, pero que no era funcional a las necesidades de un Estado moderno, vale decir, de un Estado que requiere constante transformación en sus áreas estratégicas como la Inteligencia. Una muestra de ello es la estructura que poseía la DNI hasta el año 2009.

9 Los artículos 1 y 2 del Reglamento Orgánico Funcional de la Dirección General de Inteligencia de la Policía Nacional mencionan que a más de satisfacer con información al Comando General, Estado Mayor, Comandos de Distrito, Comandos Provinciales, servicios policiales y Unidades Especiales, de forma oportuna para la correcta planificación y en procura de la eficiente conducción de las políticas y operaciones institucionales que redunden en beneficio de la colectividad ecuatoriana; establecerán niveles de intercambio con otros órganos del Estado como la DNI.

Figura N° 2 Inteligencia Policial para Seguridad Interna



Fuente: D.G.I. Policía



En términos generales, la Doctrina de Seguridad Nacional, sus actores e instituciones ejecutoras desconectaron involuntariamente al nivel político estratégico de los subsistemas de Inteligencia militar y policial; actuaron con discrecionalidad y una falsa concepción de autonomía institucional respecto al poder gubernamental e incluso desviaron sus objetivos hacia el espionaje de los organismos democráticos. En esta dinámica se privilegiaron intereses corporativos y de estatus, blindando sus estructuras a la rendición de cuentas y conducción civil, características esenciales de un Estado moderno que se asienta en los controles cruzados por parte de los poderes legislativo y judicial sobre las actividades de Inteligencia.

Para que esta situación se haya producido y hayan aumentado los déficits democráticos fue necesaria la complicidad y concurrencia de otro actor: los partidos políticos y movimientos sociales que veían a los temas de Inteligencia como aspectos alejados de sus agendas y fuera de sus ámbitos de intervención política, producto de su ignorancia analítica de la rela-

ción Estado-Sociedad. Todo este letargo y tradicionalidad fue sacudido cuando se produjo la violación de la soberanía ecuatoriana por parte de las fuerzas militares colombianas.

El bombardeo colombiano en Angostura, Sucumbíos, Ecuador y sus efectos

El 1 de marzo del 2008, en la frontera colombo-ecuatoriana, específicamente en la Provincia de Sucumbíos, en la población llamada Angostura, se produjo una incursión armada no autorizada por parte de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional de Colombia a un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo –FARC-EP– en el que se encontraba, entre otros, Luis Edgar Devia Silva, alias *Raúl Reyes*, segunda autoridad al mando de la fuerza insurgente y parte de la cúpula de la organización guerrillera.

Esta acción generó la inmediata protesta diplomática del Ecuador y activó una serie de instrumentos internacionales de alcance regional y subregional que condenaron a Colombia por violar la soberanía de un país vecino. Tanto la declaración de los Presidentes del Grupo de Río, reunidos en República Dominicana a pocos días del bombardeo, como la resolución de la vigésima quinta reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos –OEA– celebrada el 17 de marzo en Washington se pronunciaron por la condena a la flagrante violación de la soberanía ecuatoriana.

El presidente Rafael Correa decidió romper relaciones diplomáticas una vez comprobado que el ataque militar colombiano se desarrolló sin previo aviso, contrariando las cartillas de seguridad fronteriza y confianza mutua establecidas entre ambos Estados y sus respectivas FF.AA. desde años atrás. En buena medida, pesaría en la decisión ecuatoriana la constatación que hubo sobre la actuación del presidente colombiano Álvaro Uribe, quien mintió al presidente Correa respecto del carácter de la operación Fénix, denominación dada al operativo de ubicación, seguimiento, monitoreo y eliminación de los integrantes de la columna 48 de las FARC-EP en territorio ecuatoriano.

La incursión militar-policial fue planificada como parte de las acciones diseñadas en el Plan Patriota que es una fase posterior del Plan Colombia. Dicho plan fue aprobado como parte de la Iniciativa Andina –Plan de Seguridad Democrática– por las autoridades estadounidenses en el año 2000 y cuenta con un monto cercano a los 7.000 millones de dólares de ayuda directa militar y policial¹⁰. En efecto, el conflicto interno no resuelto que tiene Colombia desde hace más de medio siglo ha generado una serie de tensiones limítrofes con sus vecinos debido a la aplicación de medidas unilaterales como las fumigaciones de glifosato para erradicar las plantaciones de coca que afectan la salud y el ambiente de los poblaciones fronterizas¹¹.

En ese contexto y como parte de concepciones derivadas de la doctrina de seguridad nacional estadounidense, y su réplica colombiana, se produjo la incursión en Angostura. El ataque “preventivo”, el uso de lenguaje eufemístico denominado “daño colateral”, el unilateralismo como principio extendido y la estrategia de involucrar regionalmente a los vecinos en un problema que es de competencia soberana colombiana, constituyen, a todas luces, elementos que deben ser tomados en cuenta para explicar la violación de la integridad y soberanía ecuatoriana (Mapa N.º 1).

Si las protestas y llamados a la exigibilidad del derecho internacional marcaban la pauta del escenario externo, en el ámbito interno se dio inicio a las investigaciones para descubrir las responsabilidades de los subsistemas de Inteligencia. Así, mediante Decreto Ejecutivo No. 1080, emitido por el presidente de la República Rafael Correa Delgado de fecha 15 de mayo de 2008 se crea la “Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia Militares y Policiales Ecuatorianos”. Esta Comisión tuvo la facultad de emitir criterios sobre las posibles responsabilidades civiles, penales y administrativas que pudieran existir por parte de

10 En el período 2006-2011 esta ayuda bordea los 2.700 millones de dólares. Para años anteriores ver <http://justf.org/Country?country=Colombia>

11 Desde el año 1998 los EE.UU llevan adelante una serie gradual e intensificada de políticas seguitarias para combatir al narcotráfico en América Latina. Estas políticas han tenido efecto negativo en los derechos humanos, el medio ambiente y la democracia. Para un mayor detalle Rivera Fredy (2005). “Ecuador: Untangling the drug war”. En *Drugs and democracy in Latin America. The impact of U.S Policy*, Edited by Coletta Youngers and Eileen Rosin, Wola, Lynne Rienner Publishers, Boulder Co.

Mapa N° 1 Ataque a Angostura



Fuente: Tomado de El Universo.com

quienes manejaron indebidamente la información relativa a la incursión colombiana en territorio ecuatoriano el 1 de marzo de 2008, así como las posibles responsabilidades que pudieren existir en los demás casos que se descubrieren durante sus investigaciones.

La falta de celeridad con la que actuaron los organismos de Inteligencia del Estado ecuatoriano para dar a conocer al mando político, los graves sucesos acontecidos en territorio nacional, así como la oportunidad y eficacia con la que la Inteligencia colombiana conoció en detalle estos sucesos, hicieron presumir a las más altas autoridades del Gobierno eua-

toriano que existía una campaña de ocultamiento de la información orquestada por organismos de Inteligencia extranjeros.

Al cabo de más de un año de trabajo, la Comisión emitió informes relacionados al desempeño de la Inteligencia ecuatoriana. En breves rasgos se puede sintetizar lo siguiente.

- A través de diferentes mecanismos, intereses foráneos lograron que tanto los organismos de Inteligencia militar como policiales concentran su capacidad de búsqueda y análisis en problemas distintos a los desarrollados en la frontera norte. En ningún momento se puso atención debida a las fuerzas estatales colombianas ni a los actores armados no estatales que podían vulnerar la soberanía ecuatoriana. Sí se dimensionó en cambio el problema del narcotráfico, pero esa ayuda y cooperación no tenía ningún control del mando civil y menos una evaluación técnica o rendición de cuentas económicas y políticas. Podría decirse que las agendas se “narcotizaron” y dejaron de lado aspectos de importancia estratégica.
- La cooperación y capacitación teórica y práctica brindada por instituciones del Gobierno de los Estados Unidos de América ha ido acompañada de la dotación de equipos informáticos, comunicaciones, vehículos, armamento e incluso de apoyo económico para la construcción de unidades militares y policiales. Una debilidad en la autonomía de gestión que es producto del abandono de gobiernos pasados y falta de visión nacional de los mandos policiales y militares en ese orden.
- No existe una ley de Inteligencia que provea a la Inteligencia de los mecanismos de control, supervisión y de coordinación entre las diferentes instituciones involucradas en esta tarea, que permita el desarrollo de sus actividades dentro del marco legal vigente, respetando los derechos individuales, colectivos y respondiendo a los altos intereses nacionales.
- En cada fuerza la Inteligencia militar tiene diferente clasificación;
- No existe una red de enlace que permita compartir información en forma oportuna y segura entre las unidades del Subsistema de Inteligencia Militar;
- La Dirección General de Inteligencia de la Policía no posee una base de datos, como tampoco dispone de un sistema de comunicación encriptado. El personal carece de preparación técnica en las distintas áreas

- profesionales, de ahí que su ingreso y labor esté sustentado en la experiencia adquirida y compartida por elementos de mayor antigüedad.
- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, a través de la Historia han mantenido relaciones marcadas por el celo, la desconfianza, el prejuicio, lo que sin lugar a dudas ha perjudicado al Estado ecuatoriano al tener a dos de sus principales instituciones trabajando desarticuladamente, e incluso en ocasiones, contraponiéndose entre ellas.
 - Los organismos de Inteligencia tanto militares como policiales han realizado en ocasiones “tareas informales de Inteligencia”, dispuestas arbitrariamente por quienes han detentado el poder político, o para satisfacer intereses personales o institucionales, postergando a un segundo plano los intereses nacionales.
 - Las prácticas informales que han efectuado los servicios de Inteligencia militar y policial, llegan incluso a la comisión de delitos de carácter penal, como es el caso del ocultamiento de evidencias testimoniales, documentales y materiales. Muestra de esto es lo sucedido en el ataque de las FF.AA. y Policía colombiana a la población de Angostura en territorio ecuatoriano, en donde miembros del Ejército ecuatoriano deliberadamente ocultaron en el inicio a las autoridades del gobierno documentos del ciudadano ecuatoriano Franklin Aizalla, fallecido en el ataque, así como tampoco se entregaron a los personeros del Ministerio Público las evidencias encontradas en el lugar de los hechos y que debían ser puestas bajo una cadena de custodia en la Policía Judicial¹².

Esta serie de análisis y resultados condujeron a tomar la decisión política de reformar los servicios de Inteligencia ecuatoriano; diseñar una nueva ley de seguridad alejada de la controvertida nacional; e, incorporar a las autoridades civiles que fueron responsables de la investigación de los servicios de Inteligencia en la gestión y evaluación de las instituciones de Inteligencia con la finalidad de llevar adelante un proceso de juzgamiento y sanciones a los responsables del inadecuado manejo de la Inteligencia en el Ecuador. Hasta el presente se han cumplido algunos puntos como

12 Informe que presenta la Subcomisión de Investigación “Caso Angostura” a la *Comisión para la investigación de los servicios de inteligencia militares y policiales ecuatorianos*. Ministerio de Defensa Nacional, inédito, julio de 2009.

tener una nueva Ley y algo de reforma institucional, pero el relacionado con juzgamiento y sanciones está en ciernes, proyectando con ello una peligrosa imagen de impunidad y vulnerabilidad.

La Comisión de la Verdad: cuestionamiento a la Inteligencia y la seguridad

La Comisión de la Verdad Ecuador fue creada con el objetivo de investigar las violaciones a los DD.HH en el período 1984-2008 cometidos por elementos de las FF.AA, Policía Nacional y otros organismos del Estado relacionados con el área de la defensa nacional y la seguridad interna. La Comisión se enfocó en seis acciones violatorias: privación ilegal de la libertad, tortura, violencia sexual, desaparición forzada, atentando contra el derecho a la vida y ejecución extrajudicial.

Uno de los propósitos de la investigación fue establecer quiénes fueron los responsables de estas violaciones, bajo la premisa de que “los agentes del Estado ecuatoriano han desconocido las obligaciones internacionales avalladas por normas constitucionales, incurriendo en una violación del derecho constitucional ecuatoriano y del derecho internacional”¹³. En ese sentido, el Informe se refiere a los grupos de élite de la Policía y las Fuerzas Armadas, entre ellos a los organismos de Inteligencia, a las cadenas de mando y a la cultura institucional que propició esa conducta represiva.

Otra premisa que guió la investigación es que el Estado es responsable de lo que hagan sus agentes, sean estas instituciones militares, policiales o funcionarios públicos. El Estado, entonces, debe responsabilizarse de la falta de prevención en la violación a los derechos humanos, la inadecuada investigación judicial, la falta de sanciones y la ausencia de reparación a las víctimas (Comisión de la Verdad, 2010: Tomo 2).

En mayor o menor medida, estas faltas fueron cometidas a lo largo del período en análisis, estableciéndose que hubo un total de 456 víctimas. La investigación encontró que un total de 459 agentes estatales de la Policía y las FF.AA. fueron los responsables de violaciones a los derechos

13 Véase Comisión de la Verdad (2010). Tomo 2.

humanos. Existe un especial énfasis entre el año 1984 y 1988, corte temporal que coincide con la presidencia de León Febres Cordero, que es el periodo en que se presentaron la mayor parte de casos, con 68% del total de víctimas; coincide además con el período de mayor operatividad del grupo guerrillero Alfaró Vive Carajo! –AVC–.

Sin lugar a dudas, el elemento central que llevó a la creación de esta Comisión fue el político, porque durante la campaña presidencial del año 2006, este tema constituyó una de las ofertas centrales dirigidas a la población pues se exigía rendición de cuentas a la “partidocracia”, término utilizado para denominar a los partidos políticos que habían entrado en una profunda crisis de representación y organización. De esa forma, la investigación se dirigió a los principales responsables de las políticas de seguridad del Estado y se ofreció los resultados del trabajo a la sociedad como una manera de recrear la memoria y cumplir la promesa de llevar ante la justicia a los violadores de DD.HH.

Estas acciones dejaron al descubierto una concepción autoritaria y autosuficiente de las funciones de los agentes estatales, entre los que se incluyen miembros de Inteligencia policial, del Ejército y en menor medida personal de la Fuerza Naval. También resultó grave y preocupante comprobar que dichas prácticas se convirtieron en un problema estructural del ejercicio del poder y de la formación de los policías y militares, cuya actuación se dio al margen de la legislación nacional e internacional con una actitud desafiante de suficiencia e impunidad que ha alimentado el prestigio de los grupos de élite en las instituciones del orden.

De hecho, la conformación de estructuras o unidades de Inteligencia que basaron su proceder en violaciones a los DD.HH adquirieron un rango institucional superior al de otras dependencias de la Policía. Estas unidades tenían entre sus competencias la ejecución de labores de Inteligencia y Contrainteligencia, de operativos que podían ejecutar con libertad y sin contar con la anuencia de entidades superiores dentro de la cadena de mando. “Los miembros de estas unidades represivas especializadas consolidaron un espacio de poder personal que incluso incidía en las relaciones institucionales internas” (Comisión de la Verdad, 2010: 73, Tomo 2).

El informe menciona también que los vínculos entre el poder y los agentes estatales fueron estrechos entre 1984 y 1988, período marcado

por acciones autoritarias y represivas de los organismos de seguridad contra los grupos subversivos. En los gobiernos sucesivos se gestó más bien una lógica de mayor independencia por parte de los grupos de élite y de Inteligencia para actuar al margen de la Ley. Amparados en la Ley de Seguridad Nacional y cobijados en el cuestionado concepto de defensa interna, los cuerpos de Inteligencia operaron con una inescrupulosa discrecionalidad, una equivocada noción de autonomía y un falso espíritu de cuerpo que generó impunidad y vulneró el Estado de Derecho.¹⁴

Merece destacar el papel que desempeñaron –y desempeñan– los Estados Unidos de América en la cooperación, capacitación y configuración de los servicios de Inteligencia ecuatorianos. En este proceso, los cursos, pasantías y programas de enseñanza se convierten en el instrumento más idóneo para difundir bases doctrinarias y monitorear los sectores fundamentales de la defensa nacional y la seguridad interna.¹⁵

Los agentes de la Policía y el Ejército también recibieron formación en otros países como Brasil y Argentina, en particular cursos enfocados al combate de la subversión y, en general al enemigo interno, utilizando la Inteligencia como arma principal. En el país, el Agrupamiento Escuela de Inteligencia Militar –AEIM– era el principal centro de formación en Inteligencia donde se capacitaban agentes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.¹⁶ El informe da cuenta, además, de la participación de ex-

14 Durante el gobierno de Febres Cordero se creó para la lucha antiterrorista y antisubversiva el denominado Servicio de Investigación Criminal SIC-10 y la Unidad de Investigaciones Especiales –UIES– que prevalecieron después de su mandato. El SIC-10 era una unidad policial clandestina que trabajaba en casas de seguridad bajo control del servicio de investigación criminal y del Comandante General. La UIES a más de reportarse directamente al Comandante lo hacía también al subsecretario de Gobierno y al ministro Luis Robles Plaza. (Comisión de la Verdad, 2010: 77, tomo 2).

15 El informe de la Comisión confirmó que los altos mandos militares, policiales y jefes de grupos operativos de Inteligencia militar en el Ecuador, principalmente en la década del 80, fueron preparados en la Escuela de las Américas. Posteriormente el Comando Sur y los programas antidrogas diseñados en los Departamentos de Defensa y Justicia fueron aprovechados como espacio propicio para impartir doctrina y capacitación en Inteligencia.

16 En la investigación se logró identificar a 459 agentes como presuntos responsables, de los cuales 228, es decir casi el 50%, son oficiales y miembros activos y pasivos de la Policía Nacional. El 28,3% de los responsables son miembros activos y pasivos de las tres ramas de las Fuerzas Armadas (Comisión de la Verdad, 2010: 36 tomo 5). Del total de violaciones a los derechos humanos, el 51% fueron perpetradas por miembros de la Policía Nacional y el 26,3%, por las Fuerzas Armadas. Dentro de la Policía, el 44,5% de los casos fueron perpetrados por agentes del

tranjeros como apoyo técnico a los grupos de Inteligencia locales en las acciones de interrogatorio y tortura.

¿Lecciones aprendidas?, ¿rendición de cuentas establecidas?, no lo sabremos por el momento porque el proceso entró en una dinámica de interpretaciones jurídicas que hasta el día de hoy no avizoran un panorama esclarecedor de responsabilidades y sanciones. Sin embargo, es necesario destacar que la investigación de la Comisión de la Verdad impulsó la participación de organizaciones sociales y abrió un campo interno de debate e intervención política que contribuyó a la eliminación de la Ley de Seguridad Nacional y la aprobación de la nueva Ley de Seguridad Pública del Estado que incluye modificaciones importantes en el sistema de Inteligencia.

Los cambios: crisis, mea culpa y adaptaciones

La Comisión ubicó varios de los nudos críticos existentes en la Inteligencia ecuatoriana. Evidenció también la reducida funcionalidad de la DNI y su desconexión respecto al asesoramiento que requiere el nivel gubernamental para tomar decisiones oportunas en momentos de alta complejidad y posible vulnerabilidad del Estado y sociedad. Mencionó de forma crítica la falta de políticas de Estado para orientar y regular a la Inteligencia, señalando a la Inteligencia policial como la más flexible a las presiones extranjeras y el sobredimensionamiento que generó sobre el problema del narcotráfico.¹⁷

Atención especial mereció el tema de la elevada discrecionalidad y autonomía mal entendida respecto a la entrega de información a las contrapartes cooperantes, en este caso estadounidenses. En efecto, luego de la intervención gubernamental que tuvieron los subsistemas de Inteligencia militar y policial, los acuerdos y cartas de intención con los Estados Uni-

SIC –Servicio de Investigación criminal–. Actualmente el AEIM se llama Escuela de Inteligencia Conjunta de las FF.AA.

17 De los acuerdos internacionales establecidos por la Policía Nacional con las contrapartes extranjeras el 90% estaban relacionados al narcotráfico. Se dejaba de lado aspectos de investigación criminal sensibles para el Ecuador como el tráfico y trata de personas, secuestro, lavado de activos y contrabando.

dos de América se paralizaron por un lapso de año y medio. Recién en agosto de 2009 se firmaron nuevos documentos con contenidos y metodología desarrollada por el Ministerio de Gobierno y Policía que incluía el monitoreo y la evaluación de la cooperación con posibilidades de ser suspendida en el caso de que se crea necesario el Ecuador.

Nueva Ley, nueva estructura

El Ejecutivo envió el proyecto de la Ley de Seguridad Pública y del Estado el 3 de junio de 2009. Tres meses después, con fecha 28 de septiembre de 2009, la Asamblea Nacional aprobó la ley. En el capítulo cuarto de esta ley, entre los artículos 13 y 22 se hace referencia a la Secretaría Nacional de Inteligencia –SENAIN–. Se abordan sus funciones, gastos, operaciones, clasificación de documentos y prohibiciones. Asimismo, se promulgó en lo que respecta a Inteligencia que el titular de la Secretaría debe ser civil y el establecimiento del fondo permanente de gastos reservados.¹⁸

Previo a la promulgación de la Ley se debatió en círculos cerrados el espíritu de la misma, sus alcances, competencias, los inconvenientes respecto a no tener una Ley de Inteligencia como en otros países, y más que todo, los fondos económicos “reservados” que en gobiernos anteriores estaban anclados a actos de corrupción, impunidad y dependencia política.

En el Ecuador no se eliminó el sistema de Inteligencia por completo, pero sí cambiaron algunas reglas de forma secuencial: primero se disolvió la Dirección Nacional de Inteligencia en manos de militares y se la reemplazó por la Secretaría Nacional de Inteligencia con conducción civil¹⁹; el segundo momento modificó la Ley de Seguridad Nacional por la Ley de Seguridad Pública y del Estado; y en un tercero se aprobó el reglamento de funcionamiento de la SENAIN y del sistema de Inteligencia.

18 Piedra, Lorena (2010). *El efecto de los eventos crisis en los sistemas de Inteligencia*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, FLACSO.

19 El 8 de junio de 2008 mediante Decreto Ejecutivo N°1768 se cambia la denominación de DNI por Secretaría Nacional de Inteligencia y el 10 de julio por Decreto Ejecutivo N°1828 se designa a un funcionario civil como Secretario de Inteligencia en la persona del Arq. Francisco Jijón, ex asesor del Ministerio de Coordinación de seguridad Interna y Externa que había participado intensamente en los debates sobre los contenidos de la nueva Ley.

En el transcurso del proceso se generaron los debates respectivos para la construcción de la Ley y su aprobación en la Asamblea Nacional. El Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, que había participado intensamente en las discusiones sobre los contenidos de la nueva Ley, se opuso a que el país tenga dos leyes específicas; una de Inteligencia que había sido trabajada por miembros de la Comisión presidencial, y otra, la de Seguridad que reemplazaría a la tradicional basada en la doctrina de seguridad nacional. Finalmente se aprobó una sola ley con variados contenidos, mezcla peculiar de paradigmas antropocéntricos de seguridad humana y conceptos estado céntricos que privilegian el realismo y el papel fundamental del Estado por sobre otras consideraciones.

En forma sucinta, el objetivo de la Ley regula la seguridad integral del Estado y de todos los habitantes del Ecuador. Establece el orden público, la convivencia, la paz y el buen vivir.²⁰ Da cobertura a personas naturales y jurídicas, a comunidades, recursos y patrimonio de la nación²¹ y del Estado, asegura la defensa nacional y previene de amenazas y riesgos de todo orden mediante el sistema de seguridad pública y del Estado.

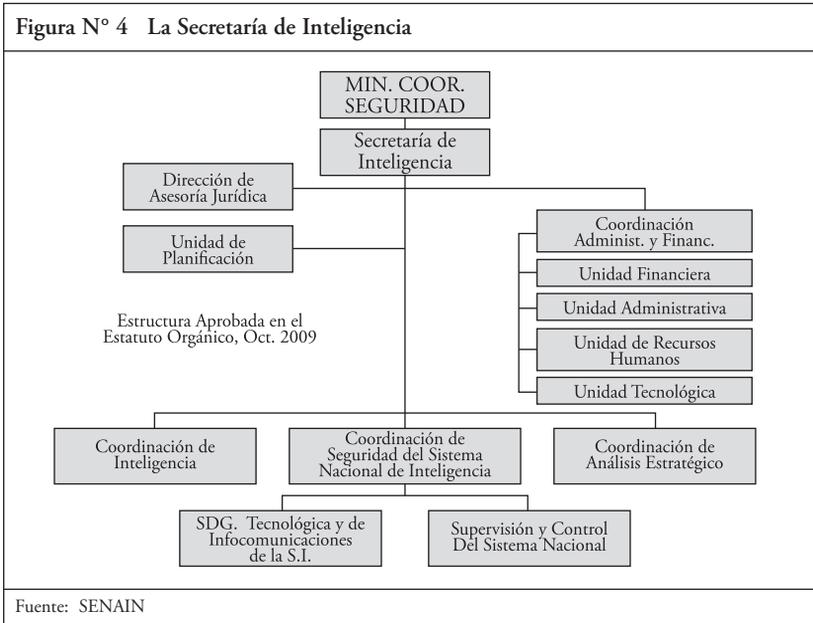
Con la aprobación de la Ley la Secretaría Nacional quedó estructurada como se observa en la Figura N.º 4 de la página 68.

Es una entidad de derecho público, con independencia administrativa y financiera, con responsabilidad jurídica, responsable del Sistema Nacional de Inteligencia. El titular de la SENAIN será nombrado por el Presidente o Presidenta de la República y no podrá ser miembro activo de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional según la Ley de Seguridad Pública y del Estado en su Artículo 13.

20 En el Art 101 se mezclan conceptos provenientes de seguridad ciudadana en su enfoque epidemiológico –convivencia y paz–; de orden público –comportamiento cívico– venido de la seguridad nacional; y la noción del *Buen Vivir* que es la parte central del Plan Nacional de Desarrollo en su versión humanista con evidente rasgos tomados del pensamiento del premio Nóbel en economía Amartya Sen.

21 Este concepto es uno de los más controversiales puesto que la Constitución reconoce la pluri-nacionalidad, multiétnicidad y pluriculturalidad. A todas luces un factor de conflicto debido a la composición plurinacional del Ecuador que tiene poderosas organizaciones indígenas con atribuciones autonómicas.

Figura N° 4 La Secretaría de Inteligencia



- Rol de la Secretaría

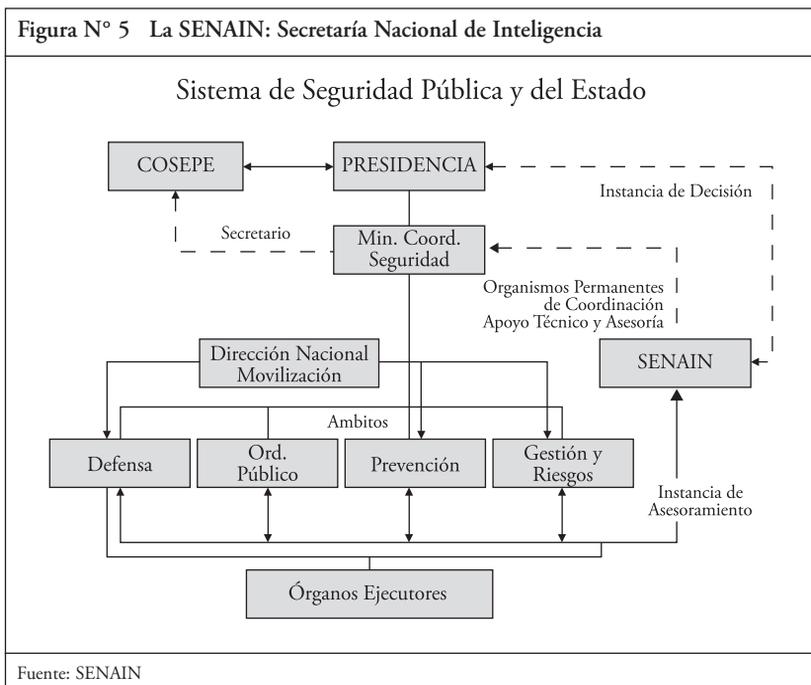
La SENAIN es el órgano rector del Sistema Nacional que planifica, norma y coordina la búsqueda, procesamiento y producción de Inteligencia para los fines de la seguridad Pública y del Estado. Ejecuta acciones de supervisión de los organismos que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia.

- Funciones de la SENAIN

- Elaborar el Plan Nacional de Inteligencia; coordinar y ejecutar actividades de obtención y análisis de información; coordinar, articular e integrar las actividades y el funcionamiento de los Organismos de Inteligencia y las relaciones con los servicios extranjeros.
- Proporciona además Inteligencia estratégica al Presidente de la República y al Ministerio Coordinador de Seguridad. Contribuye a la Integridad e independencia del Estado.

- Competencias de la SENAIN
 - Coordina e integra a los organismos de Inteligencia del Estado; cumple con las políticas generales y orientaciones del Presidente; identificar amenazas, riesgos y vulnerabilidades con el apoyo de las entidades del sector público,
 - Se menciona claramente que adquirirá equipos y tecnología *para operaciones encubiertas*; proporciona, análisis e Inteligencia estratégica al Presidente y a los organismos responsables para evitar afectación a los intereses del Estado.
 - Establece relaciones y acuerdos de cooperación con servicios de otros países; identifica estructuras, dimensiones e impactos a la seguridad pública y del Estado; analiza y sugiere mecanismos para afrontar al crimen organizado nacional y transnacional.

Figura N° 5 La SENAIN: Secretaría Nacional de Inteligencia



Las perspectivas inmediatas: la crisis del 30 S y los efectos en la Inteligencia

El Sistema de Inteligencia ecuatoriano vio arder Troya en sus narices a pocos meses de establecerse bajo la conducción civil. La revuelta policial del 30 de septiembre dejó al descubierto debilidades, fracturas e incomunicación entre los subsistemas y, sobre todo, evidenció la nula canalización de información y análisis que pudo alertar y prevenir a la autoridad política de las intenciones de un sector descontento de la Policía Nacional.

El propio presidente Correa reconoció los vacíos y argumentó que es un organismo en formación²², pero los procedimientos levantaron críticas que no han podido ser respondidas adecuadamente hasta el día de hoy. De todas maneras, la SENAIN empezó su trabajo tratando de organizar equipos profesionales que reemplazarían a los empleados de la ex DNI, algunos de los cuales permanecieron en la planta institucional por estar amparados en sus derechos laborales.

En el poco tiempo al frente de la institución, el secretario Jijón impulsó la elaboración del Plan Nacional de Inteligencia que no estuvo libre de críticas por la metodología empleada para lograr ese cometido. El uso de mecanismos participativos derivados del mandato del Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir; las consultas extensas a sectores sociales, políticos y económicos en un país que no ha logrado establecer una cultura política moderna en el sentido de la responsabilidad y el compromiso ciudadano; la escasa presencia de actores estratégicos estatales de las áreas de finanzas, relaciones exteriores y de Ministerios como el de Interior²³ y Justicia y de la misma Asamblea Nacional, promovieron un ambiente de deslegitimidad de las primeras acciones de la nueva estructura de Inteligencia nacional.

22 La Secretaría tuvo inicialmente problemas jurídicos de procedimiento para su institucionalización, ya que para su formación se empleó un Decreto Ejecutivo (número 1768, del 8 de junio) para reformar la Ley de Seguridad Nacional que contravino el artículo 425 de la Constitución que dice expresamente que los decretos tienen un orden jerárquico inferior a una Ley.

23 Hacia finales del 2010 esta dependencia del Ejecutivo se denominó Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos. El objetivo del cambio fue transformar a este organismo en una entidad que se encargue de la conducción exclusiva de la seguridad interna y de la Policía Nacional y traslade las competencias de la gobernabilidad política a otras dependencias del Estado.

Esa situación, sumada a los efectos de la sublevación policial que ha sido leída en las esferas gubernamentales como intento de golpe de Estado y conspiración para asesinar al presidente Correa, está generando los efectos menos pensados en los subsistemas de Inteligencia porque la revuelta implicó, además, un nuevo distanciamiento entre fuerzas policiales y militares debido a la intervención de estos últimos en el rescate al Presidente. Heridas abiertas, desconfianzas, celos y odios que no serán aplacados fácilmente porque hubo muertos y heridos de por medio.

El secretario nacional Jijón renunció a sus labores. En pasillos gubernamentales se escuchaba que iba a darse una profunda reestructuración de los sistemas de Inteligencia, pero hasta ahora no existe ninguna modificación substancial en términos estructurales, legales o de doctrina si es que llegó a ser pensado el cambio en la realidad. El Decreto presidencial 529 del año pasado anunció la designación del vicealmirante (r) Homero Arellano, ex comandante de la Fuerza Naval como nuevo secretario nacional de Inteligencia, cargo al que accedió tras laborar en la Vicepresidencia de la República asesorando al vicepresidente Lenin Moreno. Al poco tiempo de ser posesionado, el mencionado marino fue designado ministro en el Ministerio Coordinador de Seguridad en reemplazo de Miguel Carvajal que había sido el responsable de diseñar y llevar adelante la nueva Ley de Seguridad Pública y del Estado que mediante una sui generis concepción incluyó a la SENAIN como parte de ese ministerio y al mismo tiempo le dotaba de algunas autonomías. ¿Quién reemplazó a Arellano?, pues otro marino, el vicealmirante Luis Yépez que permanece en funciones hasta el día de hoy con la tarea de posicionar a la Inteligencia como una dimensión vital y estratégica para la estabilidad del Estado y de la sociedad ecuatoriana en conjunto.

Tras los sucesos del 30 de septiembre del 2010 que pusieron en vilo la paz de la población y que levantaron imágenes fantasmales de golpes de Estado que supuestamente se habían superado, nos hacemos las siguientes preguntas: ¿serán correctas las decisiones tomadas políticamente para la futura conducción de la Inteligencia en el Ecuador?; ¿habremos dado pasos certeros, o posiblemente nos encontramos frente a un escenario que delate un paso para adelante y dos atrás, una suerte del retorno al pasado?

Las respuestas no son simples y los hechos apuntan a pensar que nos encontramos en una especie de túnel regresivo del tiempo porque se han tomado decisiones políticas que están reposicionando al segmento militar en la seguridad interna del Estado, en la Inteligencia estratégica y en la conducción civil de algunos de los aparatos gubernamentales²⁴.

Bibliografía

- Diario Hoy (2000). Correa reemplazó a jefe de Inteligencia tras rebelión. 26 de octubre. Visita enero de 2011 en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/correa-reemplazo-a-jefe-de-inteligencia-tras-rebelion-438238.html>
- Informe de la Comisión de la Verdad (2010). Quito: Ediecuatorial, tomo 2. Informe que presenta la Subcomisión de Investigación “Caso Aangostura” a la Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia militares y policiales ecuatorianos. Ministerio de Defensa Nacional, inédito, julio de 2009.
- Just the facts. *A civilian’s guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean*. Visita el 2010 en <http://justf.org/Country?country=Colombia>
- Piedra, Lorena (2010). *El efecto de los eventos crisis en los sistemas de Inteligencia*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales. FLACSO 2010.
- República del Ecuador. Decreto Ejecutivo N°1768 / Decreto Ejecutivo N°1828/Decreto 1080/DecretoPresidencial 529/Decreto Presidencial 632/Decreto Ejecutivo Reservado N°. 03 .

24 Existirían 3 acontecimientos importantes que mencionar: a) mediante decreto presidencial 632 del 17 de enero de 2011 se inició una profunda reforma en la Policía Nacional que desde ese mes estará sujeta a las directivas del Ministerio del Interior; b) El Ejecutivo mandó al Legislativo dos artículos que pretenden modificar la Ley de Seguridad Pública y del Estado, entregando a las FFAA competencias para realizar operaciones e Inteligencia anti delincuencia, modificando con ello la Constitución aprobada en 2008; y, c) nombró a militares en servicio pasivo como Ministros de Estado en áreas estratégicas de la seguridad interna y ciudadana. Estos aspectos nos podrían encausar hacia otras modalidades de gestión y conducción que hacen pensar que las lógicas tuteladas de la democracia y la gobernabilidad no han desaparecido del todo a pesar de los intentos de transformación de la Inteligencia.

- República del Ecuador (1960). Ley de Defensa Nacional.
- República del Ecuador (1964). Ley de Seguridad Nacional.
- República del Ecuador (2009). Ley de Seguridad Pública y del Estado. Ecuador: Asamblea Nacional.
- República del Ecuador. Policía Nacional. Reglamento Orgánico Funcional de la Dirección General de Inteligencia de la Policía Nacional.
- Rivera Vélez, Fredy (2001). “Democracia minimalista y fantasmas castrenses en el Ecuador contemporáneo”. *Revista Paradoxa*, Filosofía de la Frontera. N° 9, diciembre. Consejería de Cultura y Patrimonio de la Junta de Extremadura: Cáceres, España.
- Rivera Vélez, Fredy (2005). “Ecuador: Untangling the drug war”. En *Drugs and democracy in Latin America. The impact of U.S Policy*, Edited by Coletta Youngers and Eileen Rosin, Wola, Lynne Rienner Publishers, Boulder Co.

Inteligencia estratégica

Sistemas de Inteligencia

Perspectiva doctrinaria para realizar un análisis integral

Jaime Castillo Arias*

Introducción

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Ecuador organizó un seminario internacional de *Estudios Estratégicos e Inteligencia prospectiva*, que pretende entre otros aspectos, “desmitificar la idea de que la Inteligencia estratégica sirve exclusivamente para fines policiales y militares; e invitar a posicionar en el debate académico los avances del sector en Inteligencia del Ecuador”. Entre los temas tratados en el seminario constó el tratamiento de los sistemas de Inteligencia en el Ecuador, aspecto que para ser coherente con los objetivos del seminario pretenderá ir más allá de hacer una descripción estructural o incluso el análisis histórico o coyuntural de la Inteligencia, puesto que el sistema de Inteligencia en el País se encuentra en proceso de construcción; sin embargo, se evidencia la importancia de esta actividad para los conductores de todos los niveles del Estado, pero fundamentalmente para que se considere como un área de estudio que sirva para todas las actividades de una sociedad moderna, no únicamente para su seguridad y desarrollo interno, sino para buscar un mejor relacionamiento en el contexto internacional.

* La ponencia es de carácter académico y sobre temas doctrinarios; la misma no representa la posición oficial de ninguna institución del Estado ni constituye doctrina vigente en el país, el trabajo es de responsabilidad exclusiva del autor (El autor es subdirector de Inteligencia del Ejército, y miembro del Comando Conjunto, Fuerzas Armadas, Ecuador).

En esta ponencia: *Sistemas de Inteligencia. Perspectiva doctrinaria para realizar un análisis integral*, se pretende desarrollar desde un aspecto teórico lo que esto representa, ya que no se puede considerar únicamente los sistemas de Inteligencia que son parte o dependen de los Estados; sino también los que actúan desde otras esferas tanto como actividades lícitas de cualquier origen, relacionadas con factores antagónicos a cualquier sociedad, ya sea de origen natural o producto del accionar negativo de diferentes actores, los mismos que generan incluso efectos regionales o globales. Bajo este criterio se plantea un modelo teórico para describir tres dimensiones (Figura N° 1) en las que se relacionan o actúan los sistemas de Inteligencia especialmente desde un nivel estratégico, dimensiones que, sin ser de carácter absoluto, permiten encuadrar todo tipo de actividades relacionadas con la información e Inteligencia de este nivel.

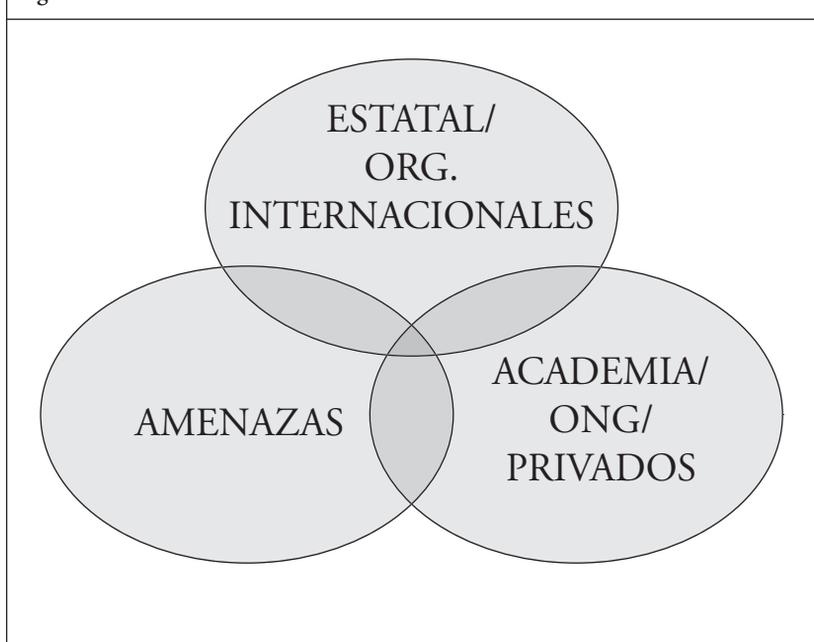
La primera dimensión se refiere a la información del Estado¹ y su interacción con los otros Estados, incluyendo los nexos con organismos o instituciones de carácter internacional. De igual manera, se considera una segunda dimensión, no muy común, pero que en el aspecto de la Inteligencia no puede dejar de ser considerado, y que constituye el espacio de información relacionada con los intereses de todo orden de sectores no dependientes necesariamente de los Estados, y que interactúan con los mismos –esto incluye a las multinacionales y organizaciones internacionales, los institutos de educación superior, organismos independientes que realizan actividades relacionadas con Inteligencia y las organizaciones no gubernamentales –ONG–, entre otras–. Adicionalmente, se considera una tercera dimensión de información en la cual interactúan las amenazas o factores de riesgo de carácter natural o entrópico y las que se identifican con acciones o actores comúnmente definidos, siendo todos aquellos que generan afectación a las personas y sociedades o tienen el potencial para hacerlo.

Bajo este concepto, se propone analizar los sistemas de Inteligencia, y fundamentalmente, la proyección de su accionar a nivel estratégico, articulado con un escenario regional y con proyección global, lo que eviden-

1 La definición de Estado, incluye al gobierno, la población y el territorio, por lo que, a no ser que se exprese lo contrario, se debe entender como los intereses que representen a este conjunto.

cia la importancia del estudio e investigación teórica de esta actividad de carácter multidisciplinaria, al igual que su profesionalización y posicionamiento en las actividades no sólo relacionadas con la seguridad, lo que ha sido la tradición, sino que sirva para la conducción integral del Estado e incluso el relacionamiento internacional. Todo esto se realiza para enfrentar de mejor manera las amenazas comunes, así como para alcanzar el bienestar integral de las sociedades a través del aporte de conocimientos en un ambiente de confianza que permita, dentro de la dinámica lógica de los intereses de cada Estado, la existencia de un sistema de información inclusivo global.

Figura N.º 1 Dimensiones de un sistema de información



La multidimensionalidad de la Inteligencia y los Sistemas

La Declaración de seguridad en las Américas, realizada durante la conferencia especial sobre seguridad el 28 de octubre de 2003 en la ciudad de México (OEA, 2003), menciona que entre los “valores compartidos y enfoques comunes” existe una “nueva concepción de la seguridad en el hemisferio” que:

Es de alcance multidimensional, incluye tradicionales y nuevas amenazas, un preocupación especial respecto de los desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio; incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, respeto, promoción y defensa de los derechos humanos, solidaridad, cooperación y el respeto a la soberanía nacional.

El concepto enunciado en la declaración tiene como “base fundamental el respeto a los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de los Estados Americanos”, y es precisamente bajo este contexto mediante el cual, a manera de referencia, nos permitiría entender la importancia y el rol que tiene la Inteligencia en el nivel estratégico para aportar a una nueva concepción de seguridad, bien sea generada en esta organización u otras de carácter regional, donde se evalúe, analice y comparta la información para alcanzar los objetivos particulares de los Estados y principalmente los compartidos a nivel regional e incluso global. Las relaciones de igual manera alcanzan dimensiones más allá de lo estatal, incluyendo a lo personal con acceso global, dimensiones en las cuales la información tiene igual dinamismo, pero con la particularidad que se presenta asimétrica. Esto no debe entenderse como debilidad, sino como oportunidad para quienes tienen el conocimiento, la tecnología, y principalmente las relaciones que, en base a la transparencia, permitan generar confianza para tener acceso a la información y conocimiento global.

Como reflexión inicial: si las amenazas, factores de riesgo y otras preocupaciones son de carácter multidimensional ¿no podrá ser lo mismo la

Inteligencia, entendiéndose como información procesada de todos estos aspectos? Y de ser así, ¿cómo hacer para que sirva a una concepción integral de la seguridad, independientemente del Estado, organización de Estados u organismos internacionales a quien aporte con su información?

La importancia de la Inteligencia, entendida como información necesaria para la toma de decisiones, parecería evidente y necesaria en todo tipo de actividades; sin embargo, su estudio en el Ecuador ha estado limitado con prioridad a las actividades relacionadas con la defensa, por lo que no existe una cultura nacional sobre las actividades de Inteligencia, la misma que asocia sus actividades con la seguridad, e incluso a este nivel como actividad complementaria (Castillo, 2009).

Al respecto Berkowitz (2002), diferencia a la información de la Inteligencia, especialmente porque considera que esta última constituye una exclusividad que tiene su costo y una dificultad en especial para el análisis, además que siempre existirá un oponente que no deseará que esta se disponga. No obstante, en términos prácticos y al margen de considerar que la información como Inteligencia ha variado, no sólo doctrinariamente, sino que con el advenimiento de nuevos conocimientos y nuevas tecnologías para su obtención, así como el alcance de la capacidad de los sensores, el acceso a fuentes abiertas como el Internet público o las redes exclusivas de Inteligencia, así como el acceso a redes sociales o a redes selectivas especializadas, hacen que se haga más estrecho el tiempo del tradicional ciclo de producción o se eliminen algunos pasos y se acepte un “proceso” que permita el enlace directo entre sus actividades, sin afectar la producción y el análisis, sino más bien ganando en oportunidad y por ende en utilidad.

Sin embargo, se debe tomar en cuenta como lo mencionan Boraz y Bruneau (2007:7), que la Inteligencia debe ser considerada en su conjunto, esto porque comprende tres actividades interrelacionadas: “Inteligencia como producto, como proceso y como organización”. Si un Sistema de Inteligencia obedece a la organización que tenga la estructura, es importante observar cómo se encuentra constituido el diseño estructural sin que se considere una estructura “desalineada” para aportar al proceso desde una visión externa que permita, sin dejar de apoyar para el proceso en marcha, visualizar los riesgos y proporcionar el alertas oportunas ante eventos u oportunidades que ameritan una acción e incluso un redireccio-

namiento del proceso; sumado a esto, como componente imprescindible de los sistemas de Inteligencia deben ser considerados los nexos internos y externos disponibles, basados en la credibilidad que haya alcanzado el sistema, en el profesionalismo, y en el sistema de control, tanto interno como externo, que exista sobre sus actividades e integrantes a todo nivel.

Si bien es cierto que la organización es importante al analizar un sistema de Inteligencia, no lo es menos el considerar lo que representa la Inteligencia como producto y proceso. La Inteligencia como producto tiene muchas definiciones, pero para su aplicación se rige en la norma de cómo los Estados la definan, en el caso del Ecuador según consta en la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009), Art. 14 literal a): “Inteligencia, la actividad consistente en la obtención, sistematización y análisis de la información específica referida a las amenazas, riesgos y conflictos que afecten a la seguridad integral. La información de Inteligencia es sustancial para la toma de decisiones en materia de seguridad”.

Esta definición regla el alcance de la actividad en el País, estableciendo la importancia de que constituya el insumo necesario para identificar aspectos que afecten a la seguridad integral, esto último como concepto innovador para alcanzar el bienestar en todos los ámbitos de las actividades de la sociedad. Adicionalmente, el proceso para obtenerla deviene de la doctrina y el marco teórico que exista para realizar esta actividad, generalmente basada en antecedentes doctrinarios originados del sector Defensa (Castillo, 2010). Un ejemplo de esto es la utilización del ciclo de producción de Inteligencia como secuencia lógica de la actividad y no el considerarle como un proceso integral con un dinamismo que no necesariamente debe seguir siempre esta secuencia, lo que al igual hace que se conserve la idea de que lo importante es el producto final y no considerar otros aspectos que puedan ser útiles para el ciclo de la alerta, al igual que para realizar un seguimiento de indicios y evidencias que permiten configurar en el escenario operacional la dinámica de la construcción y seguimiento del escenario prospectivo “único”. Al respecto, el producto de una “Inteligencia prospectiva de seguridad” debe servir para accionar sobre futuros de riesgo, sobre la base de trayectorias presentes que conformarán esos futuros de riesgo, por lo que no se concibe en Seguridad y Defensa la prospectiva sin que exista la Inteligencia.

En este contexto se debe pensar el disponer de información permanente para el seguimiento de las variables de los factores estudiados, así como disponer de una unidad de Inteligencia prospectiva que disponga de órganos de obtención de información, que con la debida seguridad consoliden toda la información disponible, incluida la de fuentes abiertas, de manera que sirva para un análisis con resultados que deben tener reserva para garantizar su exclusividad para la toma de decisiones (Montero, 2006:3-8).

Con respecto a los sistemas de Inteligencia, Cepik considera que existen al menos tres tipos básicos de sistemas nacionales de Inteligencia: un modelo anglosajón, caracterizado por una alta centralización de autoridades y centralización analítica, separando la actividad de Inteligencia de la política, como el caso de Estado Unidos, Gran Bretaña y con ciertas consideraciones a la India y África del Sur; un modelo europeo continental, caracterizado por una mediana centralización y análisis, con una baja efectividad en el control, como en Francia, Alemania, Rusia, Italia, incluyendo con ciertas limitaciones a Brasil y Argentina; finalmente un modelo asiático caracterizado por una baja centralización de las autoridades sobre el sistema, una alta centralización analítica pero una baja efectividad de los mecanismos de control, ejemplos de este modelo se pueden considerar a China, Japón, y las Coreas (Cepik, 2002) .

Por esta razón al analizar un Sistema de Inteligencia, se debe tomar en cuenta el grado de concentración del nivel directivo y el modelo de concentración o dispersión para el proceso analítico. Adicionalmente, sirve para determinar cómo las estructuras de Inteligencia, a más de servir para la producción de Inteligencia, interactúan con los organismos internos o externos de los que dependen u obtienen información; todo esto para entender, evaluar o alcanzar la “coproducción” de Inteligencia, lo que otorga una ventaja competitiva a esta actividad y a quien la realice. Es en este nivel en el cual se analizan los sistemas de Inteligencia; en el caso del Ecuador la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009), establece en el Art. 15 que la Secretaria Nacional de Inteligencia, como órgano permanente de coordinación, apoyo técnico y asesoría; en los literales a) y c), deberá normar los procedimientos de coordinación entre las entidades que conforman el “Sistema Nacional de Inteligencia”, así como articular

los organismos militares y policiales del mencionado sistema, considerando el que se incluya la seguridad presidencial y otros organismos que sean creados en el futuro; sin embargo, como aspecto relevante establece que será el enlace con organismos de Inteligencia de otros Estados.

Esta es la estructura de lo que representa el Sistema, la misma que sirve de base para el análisis de los aspectos que lo administra. El establecimiento de normas para el funcionamiento de los sistemas de Inteligencia constituye una tendencia en toda Iberoamérica y como lo menciona Andrés Gómez de la Torre (2010:53), desde Brasil en el año 1999, pasando por Argentina, España, Chile, México, Guatemala y Perú en el 2010, han actualizado su legislación sobre Inteligencia, debiendo considerarse en este contexto al Ecuador, con la particularidad de que la normativa para las actividades de Inteligencia se encuentra inmersa en la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009). De igual manera, para el estudio de Inteligencia es importante analizar la legislación, la cual establece la dependencia y los alcances de un sistema, definiéndose lo que “abarca y determina el rol que cada organismo, rama, institución, unidad, agencia o individuo tiene como componente del Sistema” (Cairo y Saniez, 2004). Lo que se debe destacar es que en base a la estructura del sistema, y los procedimientos establecidos se puede determinar el alcance y, porque no decirlo, sus capacidades y por ende su potencial para producir, contrarrestar las acciones o prevenirlas, así como esencialmente la capacidad para cooperar.

Al respecto, Warner, al analizar los sistemas de Inteligencia y realizar su comparación, considera que debe irse más allá de los componentes, funciones y capacidades que son solo parte componentes del sistema; sin embargo “cuando existe una comprensión integral de los sistemas, entonces la agencias, las funciones, y capacidades de esos sistemas pueden ser comparados en términos de sus propósitos, su efectividad, y su gobernabilidad, para nombrar solo tres aéreas de investigación” (Warner, 2009:12).

A continuación, se realizará un análisis de las dimensiones en las cuales deben estar inmersos y abarcar los sistemas de Inteligencia, extendiéndose a éstos como entes capaces en el aspecto de información de acuerdo a la normativa existente de solicitar, obtener, procesar y difundir Inteligencia a los estamentos estatales y a nivel externo; clasificación que fun-

damentalmente sirve para establecer un marco doctrinario que permita facilitar su estudio, sin embargo se debe tomar en cuenta que difícilmente puede ser estática la ubicación de cualquiera de los componentes en cualquiera de las dimensiones. De igual manera cada vez que se profundiza el estudio de cada componente de una dimensión, se puede evidenciar una relación y la formación de redes de enlace formal e informal al igual que una dependencia entre las mismas; de igual manera como resultado de este análisis se puede determinar que ante criterios comunes sobre amenazas entre los Estados, la cooperación en todos los órdenes en aspectos de Inteligencia, con las debidas y entendibles reservas que obedezcan a intereses particulares estatales, debe constituir el mecanismo para el logro de objetivos comunes en la búsqueda de un relacionamiento y la seguridad integral de nuestras sociedades.

Dimensión de información estatal y de organismos internacionales

En esta dimensión se considera la información producida por los organismos especializados del Estado, al respecto cabe destacar que la naturaleza de los sistemas depende de las estructuras de Inteligencia que existen según la legislación de cada país.

Como se ha mencionado anteriormente la actualización de la legislación en Iberoamérica ha sido un tema recurrente en la última década, con la visión de que “es importante desmilitarizar” el concepto, ya que las actividades relacionadas con Inteligencia en un Estado no pueden estar limitadas a la Defensa, estas deben incluir todos los aspectos relacionados con la seguridad y otros relacionados con el desarrollo y las relaciones exteriores (Castillo, 2009:102).

En el Ecuador bajo la concepción integral de seguridad, constan en la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009), Art. 13, la creación de una Secretaria Nacional de Inteligencia responsable del Sistema Nacional de Inteligencia. El análisis de esta organización sería un motivo particular de investigación, en el sentido de que debe considerarse que se encuentra en proceso de construcción, buscando modernizar la actividad de la Inteligencia desde una perspectiva, más que teórica, con un pragmatismo liga-

do a la legitimidad y control que exige toda actividad del Estado, y en especial por la naturaleza propia de todo lo relacionado con la Inteligencia. Cabe destacar que el proceso de actualización del Sistema Inteligencia en el país, tuvo su detonante en el incidente del 1 de marzo de 2008, en el cual se suscitó un ataque por parte de Colombia a un campamento subversivo en la frontera norte, afectando la soberanía del Estado, lo que generó además del rompimiento diplomático del Ecuador con ese país, el cuestionamiento a la actividad y al nivel de operatividad del sistema de Inteligencia, para estar a la altura de las demandas que requiere un Estado moderno². Con este criterio por decisión del Ejecutivo se inició un proceso de reestructuración del Sistema de Inteligencia, que inició con la Dirección Nacional de Inteligencia –DNI– que estaba basada en la antigua Ley de Seguridad Nacional (1979); por lo que la primera normativa de creación de una nueva estructura de Inteligencia, fue la conformación de una Secretaria Nacional de Inteligencia, inicialmente dependiente del Ministerio de Coordinación de la Seguridad Interna y Externa, Mediante Decreto No. 1768.

Al promulgarse la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009), en el Artículo 13 se incluyó la creación de la Secretaria Nacional de Inteligencia como “entidad de derecho público, con independencia administrativa y financiera, con personalidad jurídica”, que como ya se indicó, asume la función de organismo rector del Sistema Nacional de Inteligencia, para lo cual tiene adicionalmente la disposición legal de realizar el Plan Nacional de Inteligencia, actividad para la cual la Secretaría ha iniciado un proceso de socialización a nivel nacional, al igual que una etapa de construcción del Sistema, iniciando con una evaluación y reestructuración; de igual manera para la elaboración del Plan Nacional de Inteligencia ha realizado

2 El Gobierno estableció una comisión para analizar todos los incidentes relacionados con el bombardeo al campamento subversivo de Angostura en la frontera con Colombia. Uno de los aspectos de investigación se relacionó con la evaluación del Sistema de Inteligencia nacional, en la cual se determinaron deficiencias de carácter administrativo, operativo y de control de sus actividades, por lo que establecieron recomendaciones entre las que constan la reestructuración del Sistema nacional con una actualización legal y el mejoramiento de los medios y capacitación del personal para satisfacer los requerimientos especialmente para la planificación y direccionamiento de las actividades del Estado. La Unidad de investigaciones Especiales de la Policía Nacional –UIES– fue reestructurada y sustituida por la Unidad Contra el Crimen Organizado –ULCO–.

diversos seminarios y consultas a nivel nacional e internacional, lo que permitirá que este documento directivo oriente a la vez que controle las actividades de la Secretaría y del Sistema Nacional de Inteligencia.

Lo anterior resume de forma muy somera la situación en la que se encuentra el Sistema de Inteligencia, realizando a su vez la reestructuración de los sistemas de Inteligencia de la Policía Nacional y de Fuerzas Armadas, este último adecuándose a la nueva estructura institucional; de igual manera ha iniciado un proceso de articulación con los sectores estatales que disponen o producen información. Sin embargo, es importante que la visión y misión que tenga un sistema de Inteligencia de un Estado en un contexto estratégico –muy en lo particular cuando se requiere de información que sirva para una seguridad integral como en el caso de Ecuador– debe permitir que se disponga de un análisis estratégico que sirva:

Para la más alta planificación y decisiones de los gobiernos, lo que representa la mayor expresión del nacionalismo puesto que simboliza los valores y protegen los intereses de todo un conglomerado social, nivel que se basa en la estructura de que disponen los Estados, pero que se nutre, a más del trabajo de los integrantes de sistema, de los criterios de los principales pensadores que directa o indirectamente orientan con su conocimiento este análisis. Esta visión se complementa con la perspectiva cooperativista que se debe tener para identificar e intercambiar conocimientos para enfrentar amenazas comunes, lo que determina la concepción estratégica de la Inteligencia. (Castillo, 2006:25).

Para demostrar el alcance y proyección de los sistemas de Inteligencia a manera de ejemplo me referiré a lo que establece la Inteligencia española con respecto a lo que se debe considerar para el análisis de Inteligencia a nivel estratégico, el cual menciona en el artículo 4, de la Ley de Inteligencia que el sistema tiene la misión de “Obtener, evaluar e interpretar información y difundir la Inteligencia necesaria para proteger y promover los intereses políticos, económicos, industriales, comerciales y estratégicos de España, pudiendo actuar dentro o fuera del territorio nacional” (Ley de Inteligencia de España, 2002); de igual manera es interesante la observación que realiza José Manuel Ugarte al hablar sobre América Latina e Inteligencia, observando como novedoso en la región la incorporación de:

Un nuevo órgano de Inteligencia a la estructura de Inteligencia peruana, la Dirección General de Asuntos de Seguridad y Defensa del Ministerio de Relaciones Exteriores, órgano que aparece como similar al *Bureau of Intelligence and Research* del Departamento de Estado de Estados Unidos de América, es decir, un órgano de Inteligencia que sin poseer medios propios de obtención de información, colecta y analiza información diplomática, de innegable valor para cualquier país. Ugarte (2010:26).

Estos ejemplos nos deben llevar a la reflexión de que el análisis sobre Inteligencia no sólo deba quedarse en la descripción ni en la discusión teórico legal de las normas que rigen esta actividad, ni tampoco en los aspectos históricos o asociarlas a políticas de Estado, sino que sin dejar de considerar lo anterior, debe estudiarse el potencial que tiene y la importancia que asigna un Estado a la información para sus decisiones, ya que dentro de este esquema se generará el relacionamiento internacional.

Al establecer la importancia de la Inteligencia estratégica Swenson y Lemozy (2009: xvii), mencionan que únicamente puede tener “espacio y oportunidad de desarrollo en aquellos pueblos que poseen un proyecto e intereses nacionales definidos con claridad e instalados con amplio consenso en la sociedad – de manera tal que tengan asegurada la persistencia de instituciones de Inteligencia aún cuando la renovación democrática otorgue sucesivamente el poder”.

La legislación sobre Inteligencia en cada uno de los países establece el marco de acción de los diferentes sistemas de Inteligencia en el ámbito interno y externo, en el interno generalmente orientado a la seguridad pública y en el externo a la seguridad de todo el Estado, siendo en este contexto donde se establecen al igual las normas de relacionamiento de los sistemas de Inteligencia y como en el caso específico del Ecuador, en la misma Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009), en el Art. 15 literal c), dispone que entre las funciones de la Secretaría Nacional de Inteligencia –a más de “coordinar, articular e integrar las actividades y el funcionamiento de los organismos” del Sistema Nacional de Inteligencia– tiene así mismo la responsabilidad de “las relaciones con organismos de Inteligencia de otros Estados”.

El dinamismo de las relaciones internacionales exige que existan compromisos de todo orden en todos los estamentos de un Estado en base a lo que establece la política exterior por parte del Ejecutivo, dentro de estos se encuentran el intercambio de información que Fuerzas Armadas y Policía Nacional mantienen con los organismos competentes en especial sobre delitos y el accionar de amenazas transnacionales.

En el aspecto específico de intercambio de información y enlace entre los organismos de Inteligencia, Mares considera a la región latinoamericana como una zona de “violenta paz”, especialmente por la dinámica del cabildeo militar entre los Estados y los problemas transfronterizos originados por problemas revolucionarios que generan sobrerreacciones en los estratos sociales que se sienten afectados, incluyendo a las élites norteamericanas (Mares, 2001:31).

En la región se ha buscado cambiar esta visión estableciendo zonas de paz, las mismas que como lo menciona deben reunir ciertas características, entre ellas las que se relacionan con el establecimiento de relaciones de interdependencia económica e integración a nivel interestatal y enlaces de integración transnacional entre los pueblos (Kacowicz, 1998:6), lo que sin embargo Mares (2001:206) pone en duda al considerar que “los beneficios materiales de la integración económica no han sido suficientes para aminorar en la región la violenta paz”³. Esto se percibe cuando se constata que en los países de la región andina, las agendas donde se expresan los intereses de los Estados, no necesariamente empatan, al menos en el orden de prioridad e incluso llegan a que las temáticas sean distintas o enfocadas de distinta manera (Páez, 2005:121-2).

Este análisis previo de la perspectiva regional y de integración se considera necesario, y en este escenario actuarán los sistemas estatales para el intercambio o la búsqueda de la información. En el caso particular de Ecuador, en su relación con Colombia, dentro de la agenda de seguridad por los incidentes ya descritos de Angostura en el 2008, se estableció que a más de la vigencia de la cartilla de seguridad para las fuerzas de seguridad en la zona fronteriza, se restablezca la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador-Colombia –COMBIFRON–, la misma que debe constituirse

3 A no ser que se exprese lo contrario, la traducción corresponde al autor.

en el instrumento que viabilice la relación entre las fuerzas de seguridad de los dos Estados para evitar incidentes y permita el intercambio de información en un esquema de control establecido bajo la estructura del Sistema de Inteligencia. Este instrumento igualmente regula las reuniones de carácter oficial que con este fin mantienen los organismos de Inteligencia de Fuerzas Armadas, debiendo considerarse adicionalmente la relación que a nivel de Policía Nacional se realiza en sus áreas especializadas, lo que permite en términos prácticos evidenciar la existente relación entre los dos países.

La descripción somera que se ha realizado sirve para proyectar lo que exige el escenario actual con respecto a la relación a nivel vecinal o regional cuando se requiere compartir intereses comunes o coyunturales de información con relación a las amenazas de afectación mutua, generalmente sobre aspectos relacionados con la seguridad, la misma que proyectada a la visión integral de la misma como es considerada en el país, se debe enlazar con la visión sistémica de seguridad multidimensional que incluye a las nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos que afectan a la región expresadas en la Declaración Sobre Seguridad de las Américas (OEA, 2003), y que se definan a nivel bilateral o en las organizaciones de carácter regional existentes. Para esto hay que resaltar lo expresado en Naciones Unidas y mencionando la importancia de que “corresponde a los foros especializados de la Organización de Estados Americanos –OEA–, interamericanos o internacionales desarrollar la cooperación para enfrentar esta nuevas amenazas en base en los instrumentos y mecanismos aplicables” (OEA, 2003).

Es en este contexto que la OEA plantea el relacionamiento y la posibilidad de cooperación. Sin embargo, la región ha tenido su propia dinámica de consolidar organizaciones de carácter regional, como la ALBA –Alianza Bolivariana para los pueblos de América–, CAN –Comunidad Andina de Naciones–, MERCOSUR –Mercado Común del Sur–, UNASUR –Unión de Naciones Suramericanas–, todos espacios que necesariamente serán escenarios, donde el intercambio de información se irá dando en la medida que los procesos de integración se consoliden, pero a la vez generarán la identificación de intereses de una manera más visible, lo que motivará que los sectores que se sientan perjudicados o perciban un distan-

ciamiento a su pensamiento político sean renuentes al intercambio de información, incluyendo en muchos de los casos a los miembros formales de estas organizaciones, análisis al que deben incluirse a los Estados que fuera de la región directa o indirectamente tienen sus intereses e influirían en este intercambio. Este enunciado general no pretende ser un análisis geopolítico, pero sí pretende evidenciar que es en este entorno en el cual se genera el intercambio de información entre Estados o se facilita su obtención, el proceso será formal o dinámico en la medida que exista la confianza en la organización y el país o países con los cuales se busca este intercambio a través de los sistemas de Inteligencia estatales.

En este aspecto, en el ámbito de las relaciones internacionales, al evaluar la relación entre Estados no es común considerar aplicaciones para el análisis desde el punto de vista de redes sociales, puesto que éste va más allá de la interacción entre Estados, ya que éstos “también interactúan con individuos, organizaciones y otros grupos”, llegando incluso a que se los puede asociar con roles y posiciones sociales (Montgomery, 2004); las relaciones y el intercambio de información, así como sus repercusiones igualmente pueden ser analizadas a través de modelos (Castillo, 2005:37-50).

Al respecto, un reto para toda la región constituye la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR–, organismo regional que desde su constitución en el 2008 ha generado el principio de una integración sin precedentes, estableciendo la conformación del Consejo Sudamericano de Defensa (UNASUR, 2008), el mismo que entre las políticas de Defensa establece el “identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial”. Actividad que al ser definida o para hacerla, requiere de un trabajo, o al menos, del aporte de los sistemas de Inteligencia. Este es uno de los retos pendientes de este organismo, lo que incluso plantearía expectativas para el futuro de esta actividad a nivel regional, posiblemente como una actividad del Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa (UNASUR, 2010a).

El aspecto relacionado con la confianza es un tema de especial sensibilidad en los sistemas de Inteligencia por lo que debe ser analizada e incluso estudiada como lo menciona Sztompka en su obra *Trust*, donde explica los fundamentos y la función de la confianza en las relaciones, lo que en términos prácticos se evidenciaría en el nivel estratégico del intercam-

bio de información o análisis, que al abarcar aspectos sobre la seguridad y estabilidad en todos los ámbitos (y al estar relacionados con los intereses de los Estados y la filosofía de los gobiernos), éstos se reservan el relacionamiento, especialmente a nivel de analistas. Sin embargo, este nivel de cooperación se facilita cuando existe una percepción común de las amenazas (Clough, 2004) o cuando se evidencia que “ninguna agencia puede hacer y conocer todo” y “en última instancia cuando los potenciales beneficios (de la cooperación) son evidentes, así como los costos y riesgos de esa cooperación son bien comprendidos” (Lefebvre, 2003:534).

En este nivel, al igual que en la costumbre clásica en Inteligencia de dar valor a las agencias y la pertinencia de la información; se puede valorar el grado de confianza existente, lo que permite determinar la relación existente, entre los Estados, el mismo que puede ser evaluado en el intercambio de información existente, en los niveles, en la orientación y si se considera, en los estatutos de los organismos regionales. La tendencia general es que esta actividad esté implícita en la relación de aspectos de seguridad, pero generalmente orientada a la defensa y el crimen organizado, por la facilidad de que se den acuerdos a este nivel, que se identifican con temas de interés y tratamiento de instituciones formales que actúan sobre intereses comunes. Este criterio sobre el intercambio de información tiene una escala de problemas de confianza e incluso de integración y coordinación, que va desde las estructuras internas de Inteligencia dentro en cada Estado, especialmente en los organismos de seguridad, tornándose más sensible e incrementándose los problemas entre Estados a cualquier nivel (de lo regional a lo global) e incluso se agudiza cuando se llega a nivel de los organismos internacionales.

Al respecto es interesante observar a la misma Organización de Naciones Unidas –ONU–, un foro en el cual se tratan todo tipo de conflictos y amenazas e incluso se operativizan las decisiones respecto a temas de seguridad a través del Consejo de Seguridad de la ONU (ONU, 2010c), donde actualmente existen al menos quince misiones de mantenimiento de paz con el empleo de no menos de ciento veinte mil integrantes entre miembros de la Fuerza Pública y voluntarios, administrando un presupuesto de más de siete billones de dólares; datos que para un planificador en temas de seguridad le harían pensar sobre cuál es la estructura de In-

teligencia que apoya a las operaciones. En este foro, el término *Inteligencia* constituye un tema que no se pronuncia y todo lo que se refiere a esta actividad se define como información; al respecto el Cuarto de Situación localizado en la sede en New York, constituye el lugar donde se centraliza la información para las necesidades, especialmente de las operaciones de mantenimiento de paz; sin embargo, ha sido recurrente el pedido, especialmente de los comandantes de las operaciones desde el Congo en 1960 hasta Haití, donde recomiendan la existencia de un componente para realizar el seguimiento de la información requerida para el cumplimiento de la misión (Champagne, 2006:11); e incluso debiendo considerarse la existencia de un organismo al menos coordinador general y de acción local, sobre las actividades relacionadas con Inteligencia a ese nivel.

Si el término *Inteligencia* es sensible, mucho más el hablar sobre una estructura dedicada a esta actividad en este organismo que debe manifestar, entre otros aspectos, neutralidad y dependencia de los aportes en todos los aspectos de sus miembros, incluyendo la capacidad de cooperación en materia de Inteligencia entre los distintos Estados; y cuando no existen a nivel de la ONU, protocolos de clasificación y procedimientos de seguridad eficaces (Díaz, 2008). Sin embargo, este aspecto no puede dejar de ser estudiado sin generar propuestas para hacerse operativo, entendiéndose que existiría un consenso sobre la necesidad, no sobre cómo realizarlo.

Lo importante de esto es que este patrón de cómo realizar la actividad de Inteligencia u obtención de información, serviría de base para organizaciones de carácter internacional similares, considerando que uno de los Objetivos Estratégicos de la Defensa Nacional en el país es la de “Contribuir con la comunidad internacional en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, en el marco de la ONU”, (Agenda política de la Defensa Nacional, 2008); lo que al menos nos lleva a una reflexión, ¿deberá un Estado garantizar el cumplimiento de la misión establecida por la ONU de mantenimiento o peor aún de imposición de la paz, requiriendo de un soporte de Inteligencia o podrá prescindir de ella?; sobre este aspecto suficientes razonamientos existen como para que este tema no postergue su debate, puesto que los participantes demandarán el contar con todos los apoyos para su seguridad y el cumplimiento eficiente de su misión.

De todas maneras, como lo menciona Swenson y Lemozy, la participación de muchos países, particularmente del Hemisferio en misiones de paz de la ONU, constituye un motor de cambio que en lo pertinente; incluso promueve una Inteligencia más al estilo civil que militar, donde no caben dudas sobre su empleo en un escenario externo entre sus integrantes (Swenson y Lemozy, 2009, xxi).

La Inteligencia es un tema no tratado a nivel de la ONU e incluso la OEA; sin embargo, para efectos de cambiar el paradigma de la información y las estructuras para la obtención de inteligencia a nivel estratégico, hay que entender una organización formal para lograr Inteligencia. Cabe mencionar que las amenazas globales están definidas en los organismos que existen en la ONU sobre terrorismo, crimen y droga, armas de destrucción masiva (sólo para mencionar los relacionados a seguridad), existiendo igualmente los relacionados con salud, alimentación, cambio climático, educación, etc., así como las correspondientes en nuestra región a través de la OEA. Esta situación permite evidenciar que hay un sistema que produce, a través de los trabajos e informes que elaboran los diferentes organismos, suficiente información que a nivel estratégico sirve de referencia para las actividades de diferentes sectores sociales, incluso a nivel estatal, debiendo considerarse que para su producción se basa en los estamentos de las dimensiones que se menciona en esta aproximación teórica.

El análisis de esta dimensión que va de lo estatal, local, a lo regional e incluso global, sin descartar y más bien utilizando y aprovechando los organismos internacionales y las asociaciones regionales, debe llevar a la reflexión de que en el Ecuador el Sistema de Inteligencia Nacional satisfaga estas expectativas; todo esto concordante con los objetivos del *Plan Nacional del Buen Vivir* (2009-2013:255) del Ecuador, que como uno de sus objetivos busca el garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración, lo que al igual implícitamente demandará de una información para que el Estado a través de sus instituciones y canales democráticos logre éste y todos los objetivos planteados, considerando que como parte de la nueva visión geopolítica “vincula a lo global, lo regional y lo local” “requiere una proyección del país hacia fuera con definiciones claras y objetivos concretos”.

Dimensión de información sobre intereses globales, de multinacionales y organismos no estatales, así como de los círculos académicos.

Al realizar un análisis de los sistemas de Inteligencia (al menos en el nivel estratégico) no se debe dejar de mencionar otros actores donde se produce información, muchas de las veces con una dinámica que no puede ser superada cuando se preservan estructuras de Inteligencia. Aunque se pregona el cambio con una visión de abarcar todos los ámbitos de información que requieren los conductores políticos y estratégicos a todo nivel, estos terminan dando preeminencia a las estructuras de Inteligencia basadas en la Defensa y a veces ni siquiera en la Seguridad, por lo que se debe evitar que la dimensión estatal de Inteligencia, en la búsqueda de defender los intereses del Estado, llegue a tener predominio, llegando a afectar a los componentes de esta dimensión en vez de aprovecharlos.

Se debe tomar en cuenta que el escenario mundial tiene una dinámica social y económica que excede las actividades dependientes de las estructuras estatales, los intereses globales y regionales; sobrepasan o confrontan este nivel; por lo que no se puede dejar de mencionar las empresas de carácter transnacional y multinacional, algunas representando los mismos intereses de los Estados, las mismas que requieren de información para sus actividades, generalmente con un nivel de competitividad que les obliga a disponer de sistemas de información en sus estructuras para mantener vigente su actividad que es incluso, en el caso de algunos Estados, generada por la presión interna, especialmente en los países que basan su economía en la industria.

De igual manera, al considerar la información (incluso la relacionada con Inteligencia) no puede dejar de considerarse a los centros académicos, que a nivel estratégico están inmersos en un mundo de conocimientos como fuente directa de información. En esta misma dimensión se puede pensar a los organismos o personas que dedican como actividad exclusiva a realizar actividades de Inteligencia y obtención de información, quienes incluso están en capacidad de proporcionar análisis de todo orden. No podría dejar de considerarse a las ONG (Organizaciones no Gubernamentales) como actores locales con dimensión global, los mismos que por sus características están en capacidad de aportar con información.

Al respecto debe reflexionarse que las actividades que realizan todo este tipo de organizaciones (y hasta personas sobre temas de interés algunas con carácter exclusivo y particular), no dejan de ser importantes para ser consideradas como fuente de información para el nivel estratégico, porque de ellas hacen uso no solo sectores privados sino los mismos Estados. Al respecto, esto más bien genera una reflexión de si los Estados estarán en capacidad de competir con este escenario, donde existe un “mercado” y “redes” diversas de toda clase de información, con productos de Inteligencia que compiten e incluso superan la capacidad de lo generan las estructuras formales, o si se debe reconocer que de por sí no solo son sistemas de información, sino incluso de Inteligencia y más bien se debería pensar cómo podrían bien ser considerados e integrados al hablar sobre un sistema de Inteligencia.

No se pretende en esta ponencia de carácter doctrinario describir formalmente todo lo que esta dimensión representa, especialmente tomando en cuenta, como posiblemente lo podrán intuir los lectores, que cada vez se puede visualizar una mayor relación entre los componentes como para analizarlos por separado. El tema, cuya bibliografía y el estudio ha sido prolífico como aspectos individuales, no ha sido estudiado en su conjunto, especialmente lo que representa dentro de un sistema de Inteligencia. Al respecto, Sullivan al hablar sobre la Inteligencia pública o privada, considera que:

(...) en esta dimensión es en la cual en términos pragmáticos existe un dinamismo y un potencial para el mejoramiento de los resultados de las decisiones estratégicas estatales e incluso privadas, lo que amerita que se profundice sobre el tema y se motive su estudio.” (Sullivan, 2007)

El Gobierno (seguridad pública), está ahora integrado con y depende cada vez en forma más creciente en los proveedores privados de servicios para completar las funciones tradicionalmente consideradas como públicas.

Por lo tanto, la esfera⁴ de Inteligencia ahora incluye:

4 El término bien puede describir las dimensiones consideradas en el presente estudio, sin embargo el término *dimensión* considera a más de lo espacial, la complejidad de sus componentes y relaciones.

- 1) Actores públicos, sirviendo a los consumidores [clientes] públicos y privados.
- 2) Actores privados, sirviendo sus propias necesidades;
- 3) Actores privados, sirviendo a los consumidores públicos y privados.

De alguna manera esta descripción sobre la nueva dinámica de Inteligencia abarca lo que se pretende describir en esta dimensión, con la diferencia de que se debe meditar que la interacción es múltiple, puesto que una ONG puede actuar con un Estado o depender de él, pero a su vez puede tener entre sus miembros a representantes de la Academia, los que a su vez pueden ser como individuos proveedores (asesores) en el ámbito de la Inteligencia.

Así, las empresas pueden tener sus propias estructuras de “información” o contratar organismos que obtengan y procesen “información”, la misma que puede ser utilizada por los Estados o también estos organismos pueden ser contratados por los mismos Estados. En todo esto, los organismos internacionales pueden pedir asesoramiento o servirse de una ONG especializada y proporcionar información propia de la organización a los Estados o servirse de ellas las empresas; todo esto como un simple ejemplo que no hace más que dimensionar las relaciones existentes en una dinámica real que difícilmente puede ser limitada por normativas incluso legales, pues esta correspondencia está inmersa en la conexión que permite la tecnología para el intercambio de información a través de las redes sociales.

Los centros de educación son un ejemplo de este componente. En el caso de los centros o escuelas de educación en Inteligencia de los Estados, bien podrían ser considerados cuando se analizan los sistemas de Inteligencia estatal, debido a que como función básica deben satisfacer los requerimientos de las estructuras estatales dedicadas a esta actividad. Sin embargo, es indiscutible que tendrán el nivel de sus relaciones y en todos los ámbitos, debiendo de todas maneras “una Escuela de Inteligencia gubernamental mantenerse distinta de una universidad privada o pública o centro de investigación” (Swenson, 2008:56), que debe tener la característica de exclusividad y reserva, y debe estar en condiciones en caso de ser “nacional, actuar recíprocamente con varios centros de poder [poderes del

Estado], incluso con los que pueden influenciar la Escuela y hasta aquellos que pueden terminar su existencia sin discusión” (Swenson, 2008: 55).

Sin embargo, es innegable la capacidad y el potencial que disponen los centros de educación superior e investigación privada, porque la información que disponen o que puedan obtener a través de su estructura e incluso en lo particular de los expertos que en las diferentes áreas existe, constituyen un componente fundamental el momento de realizar un análisis de Inteligencia nivel estratégico. En este aspecto la importancia de estos centros, se encuentra dada por el posicionamiento alcanzado en base a la transparencia y libertad académica existente. Esto será el referente para que sea considerada la información que producen estas instituciones (o el potencial de hacerlo), especialmente a través de los enlaces que dispone con otros centros universitarios o de investigación especialmente en el exterior; cabe indicar que de esta libertad académica saldrá favorecido el análisis, ya que contará con un insumo idóneo para alcanzar los resultados que permitan realizar el asesoramiento adecuado.

En este aspecto vale la pena reconocer que el prestigio y la fama académica alcanzada por los investigadores o profesores de estos centros no afectan en ningún caso su apoyo y asesoramiento en aspectos específicos de Inteligencia, puesto que a nivel profesional es respetada su posición con respecto a la defensa de los intereses de su Estado, pero a su vez se considera que será un interlocutor válido cuando se requiera el asesoramiento y apoyo en los diferentes niveles para el mejoramiento social a través de las más adecuadas decisiones en base al aporte de su conocimiento, así como para enfrentar la complejidad que representan las amenazas de carácter multidimensional, ya que su posicionamiento se encuentra en la medida del alcance de su visión, de local a regional e incluso con proyección global.

De igual manera no se puede dejar de mencionar el espacio de información que constituyen las ONG, las mismas que al tener una independencia de las estructuras estatales les permite interactuar al interior de las mismas y a nivel global, incluyendo a los mismos organismos internacionales, rompiendo las barreras que se puedan dar por otro tipo de connotaciones, en especial de carácter político e incluso ideológico. Bennett menciona al describir las relaciones transnacionales y las organizaciones

internacionales, que las ONG se dedican a actividades de toda naturaleza que incluso hacen que sus relaciones “afecten y disminuyan la soberanía del Estado en importantes áreas cuestionando el modelo centralista estatal de las relaciones internacionales”, e incluso, se puede citar al respecto a Robert Angel (1969), quien entre los posibles impactos de los actores transnacionales, dentro del rol de los Estados, considera que el intercambio entre “élites” ejercerá una presión cada vez más creciente hacia los gobiernos para una acomodación y cooperación (Bennett, 1995: 265).

Es importante dimensionar lo que representan las ONG, capaces de constituir una estructura de redes de “sociedades civiles”, tomando como referencia el Libro con la guía anual de Organizaciones Internacionales, editado por la Unión de Asociaciones Internacionales (UIA, 2004), donde consta un listado al menos unas 33.000 organizaciones intragubernamentales, al igual que no gubernamentales de toda clase, por lo que es evidente que para los fines de un sistema, Inteligencia no puede dejar de considerar la información que exponen e incluso el alcance que tienen.

Únicamente como ejemplo sobre los espacios que ocupan, o buscan ocupar los diferentes Estados y organizaciones para estar enlazados con la finalidad de conocer y aportar, podemos observar que “la creación del Consejo de Defensa Sudamericano –CSD– (UNASUR, 2010b) propuesto por Brasil en los inicios de la UNASUR, congregó la atención de los especialistas académicos y políticos en asuntos de seguridad internacional y defensa”, constando actualmente en la lista al menos 52 prestigiosos profesionales representantes de organizaciones estatales, particulares y ONG, especialmente relacionadas con seguridad, como elementos de “apoyo colaboradores” de esta nueva organización.

Como parte de esta dimensión se considera a los organismos o empresas que realizan actividades relacionadas específicamente con Inteligencia; debiendo tomarse en cuenta a organismos e incluso individuos que realicen actividades de Inteligencia en forma privada, tradicionalmente han sido asociadas con funciones de seguridad hacia las empresas y ejecutivos; sin desconocer que es una actividad importante y puede ser de igual manera una fuente de información. La intención es diferenciar a quienes producen Inteligencia, la misma que en el campo privado se orienta o una amplia gama de actividades, las que en su gran mayoría se dirigen al apo-

yo de las empresas con fines económicos o a proporcionar información que sirve para insumos a toda clase de organizaciones, sin descartarse entre ellas incluso a las estatales que realizan actividades en el ámbito de su competencia.

La actividad privada de los servicios de Inteligencia no es nueva, sin embargo a raíz de los ataques terroristas del 9/11 en los Estados Unidos de Norteamérica, este servicio por parte de particulares y empresas tuvo un auge fruto de los fondos disponibles para la “Guerra contra el terrorismo”. Los servicios privados de Inteligencia en esencia son “actores no estatales involucrados en el sector de Inteligencia y son primariamente colectores y analistas de formación mediante la asignación de recursos públicos externos y para proporcionar asistencia a las grandes multinacionales” (Michaletos, 2009), por lo que en el escenario actual se ha incrementado el número de compañías que ofrecen este tipo de servicios, las mismas que de igual manera por la naturaleza de su actividad se han posicionado a nivel global e incluso adquieren un alto grado de influencia, localizados en su mayoría en los países sedes de las grandes multinacionales y centros de inversión económica.

Los integrantes de estas “empresas”, tienen su origen en gran parte en individuos que prestaron los servicios en las estructuras Inteligencia de los Estados que tienen preeminencia en la utilización de esta actividad, en la que mayormente se plantea el dilema entre servir al Estado o a la empresa: *Seguridad & Estabilidad versus Flexibilidad & Altos ingresos*. Michaletos (2009) cita a Brian Rutenbur (2004), un analista de la Seguridad Interior de los Estados Unidos (*Homeland Security*), quien manifiesta que la entrega de fondos para este sector privado excedió los 50 billones de dólares norteamericanos, lo que da la idea de lo que representa esta actividad en el mercado relevando cualquier comentario adicional y más bien despertando una serie de inquietudes. Igualmente, estima que el 70% del presupuesto de las agencias norteamericanas de Inteligencia es proporcionado a las corporaciones privadas a través de subcontratos.

En este ámbito se han creado empresas y han surgido especialistas para asesorar en temas específicos, creándose incluso nuevas especialidades relacionadas con Inteligencia, en el ámbito de la seguridad y otras como la gestión del conocimiento o Inteligencia económica, donde “hasta reciente-

mente, la gestión de conocimiento era objeto de gran atención, mientras que la Inteligencia competitiva no recibía tanto foco” (Félix Cardoso y Félix, 2008:48). Velasco y Navarro (2010), al referirse a una de las últimas publicaciones de la revista de análisis y prospectiva *Inteligencia y Seguridad*, manifiestan que considerando el escenario de la crisis económica actual, se establece que la Inteligencia económica es un elemento necesario de la gestión empresarial, “entendida como la capacidad para analizar la realidad global del sector y la información del mercado y sus principales actores, para asesorar al equipo directivo en **la toma de decisiones más adecuadas en cada momento** [negritas del autor]”. Esto implica disponer de un buen sistema de alerta, análisis y sobre todo del valor de la anticipación; asimismo continua indicando que si no dispone de esta capacidad de análisis “la empresa no podrá adaptarse a los nuevos retos y tenderá a generar algún tipo de simplificación, proporcionando inevitablemente respuestas simples, precipitadas y parciales a cuestiones complejas”.

Velasco y Navarro, consideran que esta publicación no hace más que confirmar que la Inteligencia como tema de investigación y tratamiento académico es “ya una realidad consolidada”, de igual manera concluyen que la Inteligencia competitiva en el contexto empresarial comporta “la gestión de información así como el profundo conocimiento de la propia empresa y el análisis del entorno son absolutamente fundamentales”. Solo a manera de ejemplo de lo que esto representa en términos financieros mencionan:

Las cifras avalan la necesidad de implementar la cultura de inteligencia en la empresa: el 92% de las compañías que usan técnicas de gestión basadas en ciclos de Inteligencia, más o menos estructurados –“Inteligencia competitiva”– tienen un rendimiento bursátil mayor que su índice de referencia en el periodo 1/01/2003 - 1/10/2009. El rendimiento promedio de las empresas que usan la Inteligencia competitiva para la toma de decisiones es de un 166% en el periodo, mientras que el promedio de los índices de referencia se revaloriza un 29%. (Velasco y Navarro, 2010).

Los beneficios de Inteligencia para la actividad privada ha sido reconocidos por los resultados económicos que con esta actividad se obtienen,

puesto que han podido comprobar “que la obtención de relativamente pocas pero vitales e importantes piezas de Inteligencia puede jugar un gran rol en el proceso de la toma de decisiones, tornando las potenciales pérdidas en éxitos” (Smith, S.F.).

En la región, un ejemplo de la relevancia sobre la importancia de investigar sobre Inteligencia competitiva –IC– se ha dado en Brasil. Según Walter Félix Cardoso Junior y André Coimbra: “se justifica por el crecimiento significativo del volumen de inversiones de organizaciones brasileñas más competitivas, tanto en la modelación de sistemas de Inteligencia competitiva, como en la adquisición o desarrollo de herramientas tecnológicas que les dan soporte” (Cardoso y Coimbra, 2008: 48).

Para dimensionar el alcance de la Inteligencia competitiva cabe indicar que la universidad de Brasilia, considera que es el “proceso sistemático de colecta y análisis de informaciones sobre la actividad de los concurrentes y tendencias generales del ambiente económico, social, tecnológico, científico, mercadológico y regulatorio, para ayudar en la conquista de los objetivos institucionales en la empresa pública o privada” (Cardoso y Coimbra, 2008:49). Lo precedente es evidencia que en ese país el estudio de la Inteligencia competitiva es una práctica de la educación superior, e incluso desde el año 2000 se creó la asociación Brasileira de analistas de Inteligencia competitiva –ABRAIC–, que como lo menciona Paulo Junior, director ejecutivo entre los años 2005 la 2007, en una entrevista realizada por Andrea Lodeiro en el 2008 para la revista *Inteligencia de Chile* “El proceso de IC tiene sus orígenes en los métodos utilizados por los órganos de Inteligencia gubernamentales, que estaban orientados básicamente a identificar y a generar informaciones ligadas a la Defensa Nacional”, habiendo sido adoptadas esas herramientas “a la realidad empresarial y al nuevo orden mundial” e igualmente habiendo sido incorporadas a ese “proceso informacional las técnicas utilizadas: 1) por la Ciencia de la Información, principalmente la gerencia de información formal; 2) por la Tecnología de la Información, redes de información y; 3) por la Administración, representada por sus áreas de estrategia, marketing y gestión” (Lodeiro, 2008: 67).

Adicionalmente algo significativo de mencionar con respecto al papel del poder público, Paulo Junior indica que como resultado la iniciativas

de apoyo como él “SEBRAE –Servicio del Apoyo a las PYMES–, SENAI –Servicio Nacional del Aprendizaje en Industrial– y la Confederación Nacional de las Industrias, que cumple un rol en la capacitación del empresario brasileño”, constituyendo un desafío de la IC para que sea asequible a nivel ejecutivo y a toda la organización, de manera que la competitividad este siempre acompañado de la ética y la responsabilidad social” (Lodeiro, 2008: 68-9).

Por esta razón, no es raro que a nivel empresarial se disponga cada vez más, de una oficina de “información del negocio”, la misma que tendrá la prioridad que la empresa por su competitividad le demande, pero en ningún caso excluye a las empresas o emprendimientos menores, que quizá sean los que más la requieran, no ya como parte de su estructura, pero sí como enlace “asesor” para obtener información que les permita ser competitivos incluso en nichos disponibles a nivel global.

Otro ejemplo en la región de preparación académica sobre Inteligencia económica lo constituye Chile, donde se realizan estudios superiores sobre esta actividad. Sin embargo, para no poner énfasis a lo académico, pero resaltando el conocimiento en economía desde otra óptica, cabe indicar que la Comisión Económica para América Latina –CEPAL– fue establecida por la resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en 1948, siendo una de las cinco comisiones económicas regionales, teniendo su sede en Santiago de Chile, habiendo desde 1984, pasado a llamarse Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Esa comisión tiene la misión de coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo, así como últimamente el de promover el desarrollo social. La CEPAL tiene dos sedes subregionales, una para la subregión de América Central, ubicada en México, D.F. y la otra para la subregión del Caribe, situada en Puerto España.

Además, CEPAL tiene oficinas nacionales en Buenos Aires, Brasilia, Montevideo y Bogotá y una oficina de enlace en Washington, D.C. Hasta aquí se puede considerar que se ha realizado una descripción de este organismo internacional dependiente de la ONU, sin embargo, lo que cabe destacar con respecto al tema tratado, es el de evaluar sobre la información de aspectos económicos que dispone y elabora, lo que su vez permi-

te disponer de redes de información a través de las ONG, que sobre aspectos relacionados apoyan este proceso y actividades afines. Adicionalmente, están los intelectuales, que por su prestigio y conocimiento académico igualmente también apoyan al proceso, así como también está la información obtenida a través de sus propias agencias y la que proporcionan los diferentes Estados. Todo eso les permite elaborar informes que para el efecto del tema tratado, los cuales se podrían considerar como productos de Inteligencia económica.

Todo esto puede ser evidente y estudiado a nivel regional, pero si consideramos que igualmente existen Comisiones Económicas para África –CEPA–, para Europa –CEE–, para Asia y el Pacífico –CESPAP– y para Asia Occidental –CESPAO–; la reflexión realizada para la CEPAL en nuestra región puede ser válida para las otras comisiones, con el adicional de que en un mundo globalizado e interconectado, la visión regional económicamente hablando queda limitada en el potencial que tienen todos los actores, principalmente en la medida que dispongan de la información, el conocimiento y los contactos en esta red económica con información privilegiada, pero no la única: a ello se deben sumar la información económica que disponen las grandes empresas, los inversores y los mismos Estados que requieren conocer a sus futuros mercados, proveedores de materias primas y lugares de inversión o comercialización; todo esto a través de sus estructuras formales o por medio de empresas que les proveen de información.

La reflexión inicial nos podría llevar a un visión pesimista sobre la capacidad de competir en información para todas la actividades y en especial lo económico, sin embargo poco se habla del poder asimétrico de la información, puesto que constituye un potencial que los Estados actualmente menos competitivos pueden desarrollar con posiciones individuales o colectivas, pero alimentadas con sistemas de información adecuados que les permita mantener una ventaja diplomática y tecnológica, para ser competitivos en el área económica.

Al respecto, cabe destacar que la carta de Naciones Unidas estableció entre los órganos principales al Consejo Económico y Social. De este Consejo dependen no únicamente las comisiones económicas regionales como la CEPAL, sino entre otras, el Comité Permanente encargado de las Organizaciones no Gubernamentales. Como ya se indicó anteriormente,

la finalidad no es evaluar ni hacer un análisis de este organismo internacional, sino más bien, destacar el alcance y la posibilidad que permite su estructura para obtener información en este caso de interés económico.

Por esta razón es evidente que no se puede separar la actividad de las ONG. En el foro mencionado, alrededor de 13.000 organizaciones de la sociedad civil –OSC– han establecido relaciones con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales –DAES–, siendo la gran mayoría de estas OSC Organizaciones No Gubernamentales; constando igualmente otros organismos, fundaciones, asociaciones y “casi 1.000 Organizaciones de los Pueblos Indígenas –OPI– enlistados como OSC en el DAES, el cual mantiene una base de datos de OSC registradas” (ONU, 2010d). Con la particularidad adicional de que una vez registradas en el DAES, las OSC también pueden solicitar reconocimiento como entidades de carácter consultivo por parte del Consejo Económico y Social, y con este reconocimiento, la organización podrá participar en conferencias internacionales de importancia convocadas por las Naciones Unidas y en reuniones de los órganos preparatorios de estas conferencias, los que según resolución ECOSOC 1996/31, permite que las ONG nacionales y regionales e internacionales y, las organizaciones públicas o voluntarias sin fines de lucro, sean elegibles para obtener un status consultivo. Existiendo en la actualidad con estatus consultivo y en la lista al menos 3.413 organizaciones (ONU, 2009 10e).

Adicionalmente, en el caso de la ONU (2010a), existe con respecto a la información (de comunicaciones), el Servicio de Enlace de Organizaciones no Gubernamentales –NGLS–, el mismo que desde 1975 fue establecida para fortalecer el diálogo y la cooperación entre Naciones Unidas y las ONG, en las áreas de educación para el desarrollo, información y políticas de promoción sobre el desarrollo sustentable global.

La NGLS trabaja en estrecha colaboración con los diversos departamentos del Secretariado de Naciones Unidas, con las agencias, programas y fondos de Naciones Unidas, con los secretariados de distintas convenciones, y con otras instituciones dentro del sistema de Naciones Unidas que están vinculadas al desarrollo económico y social, al desarrollo sustentable, emergencias humanitarias, derechos humanos, incluyendo los derechos de la mujer, y otros temas relacionados como el desarme y la democratización.

La NGLS ha identificado como prioritarios cuatro programas destinados, además de diseminar información y seguir los planes de acción y compromisos acordados, para “Fortalecer la capacidad del sistema de Naciones Unidas para relacionarse con las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil global; [así como] Fortalecer la capacidad de las ONG y de la sociedad civil global para participar constructivamente en el trabajo del sistema de Naciones Unidas” (ONU, 2010ab). Esto refleja la variedad de redes relacionadas a través de las ONG, los organismos internacionales y las otras instituciones de carácter académico e incluso personalidades e intelectuales que llegan a tener acceso al conocimiento, a proponerlo, a influir, etc.; configurando una nueva relación que va más allá de los actores estatales.

La información económica analizada como importante componente de esta dimensión, entendiéndose como información que debe servir para los decisores en la búsqueda del bienestar social, de por sí podría ser considerada sistema de Inteligencia, interrelacionado con varios actores de ésta y otras dimensiones. Como comentario a manera de ejemplo, considerando que los Estados en la región dependen de la exportación de materia prima, es importante observar el interés de los mismos por fomentar la explotación a través de empresas estatales, inversiones privadas e incluso empresas multinacionales; estos intereses obligan que todos los actores dispongan de información para la toma de sus decisiones. Los resultados de la Inteligencia económica se visualizan en términos pragmáticos con los recursos obtenidos en relación con la competencia. En la mayoría de los casos las estructuras estatales de Inteligencia, al menos en el campo económico, han resultado perdedoras lo que obliga a ser más competitivos en la producción de Inteligencia económica para lo cual no puede dejar de considerarse en un sistema de Inteligencia el empleo de todos los componentes existentes.

Por esto se necesita del conocimiento de esta actividad que va más allá de la recolección de datos que pudiesen estar en fuentes abiertas. Lo que se ha mencionado a grandes rasgos sobre los componentes de esta dimensión es que pueden ser detallados e incluso constituyen motivo de estudio particular cuando se analizan los sistemas de Inteligencia, por esta razón cabe preguntarse más que sobre la información que disponen los sistemas, sobre el conocimiento que disponen para obtenerla, así como los nexos

que en todo nivel dispongan para acceder, consultar e incluso contribuir en las redes que a través de canales formales e informales se acceda, a nivel local, regional e incluso global.

Sin llegar a realizar juicios de valor sobre los componentes considerados en esta dimensión, es evidente que existe una realidad expresada en la existencia y disponibilidad de la información que podría ser útil para la toma de decisiones de los niveles correspondientes, en espacios diferentes a los estatales. Por esta razón, una de las maneras más prácticas de medir su importancia, es valorar el costo beneficio de haber contado con información generalmente de fuentes abiertas, mucha de la cual pudo ser obtenida de forma directa o indirecta generalmente previa su publicación de carácter oficial, pero ya expresada en documentos de trabajo, investigaciones, estudios de empresas particulares, estadísticas o ponencias académicas; pudiendo determinarse cuánto se perdió o dejó de ganar al no contar con al menos este tipo de información, lo que hará que se cambie la cultura de información.

Se concluye que con excelente información evidentemente se tomarán mejores decisiones a nivel estatal o empresarial. Se genera un círculo virtuoso de invertir en información para mejorar la decisión, y por ende los resultados, muy en lo particular entre los componentes de esta dimensión, puesto que obedecen a una dinámica caracterizada por una competencia mayor que la de los componentes estatales.

Dimensión de información sobre amenazas de origen natural o actores definidos

Esta dimensión en el ámbito de Inteligencia posiblemente sea la que más atención ha tenido, no únicamente por parte los Estados si no de la sociedad civil, pues la afectación o el potencial riesgo que éstas implican han hecho incluso que se facilite su tratamiento y discusión en prácticamente todos los foros.

La categorización de amenazas como desastres y epidemias de origen natural, considera aspectos de interés común en todos los Estados en la cual el compartir información se facilita. En otro orden, están las otras

amenazas que se identifican con actores particularizados, como el terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas, materiales nucleares, químicos o biológicos con potencial de uso descontrolado, ciberterrorismo, etc.; las que si bien pueden estar identificadas por los Estados, su tratamiento y prioridad obedece a la afectación real o potencial que estas representen y que por ende se reflejará en la importancia que se proporcione a la información y a la colaboración en aspectos relacionados con Inteligencia.

Debe considerarse el caso de América Latina y el Caribe. Según Rojas (Rojas, 2006: 6), se ha dado un cambio en el patrón de conflictos que “es tan significativo como la evolución del marco conceptual de la seguridad regional”, el cual involucraba a las Fuerzas Armadas en el control monopólico de la llamada “Seguridad Nacional”, dando paso al concepto de Seguridad Humana, en auge a mediados de la década de 1990, lo que a su vez “conllevó la adopción de la noción de Seguridad Multidimensional en la Declaración de las Américas sobre Seguridad” acordada finalmente en la Conferencia Especial de la Organización de Estados Americanos –OEA– en México en el año 2003, donde “ponen el énfasis en los aspectos no militares de la seguridad y con ello colocan el debate medular en el eje democrático” (Rojas, 2006:7).

Al respecto Besio (2003), al hablar sobre la multidimensionalidad de las amenazas, reitera lo mencionado en la declaración de México, con respecto a involucrar desde los desastres naturales y sus consecuencias, la pobreza, la marginalidad y la desigualdad social; así como la delincuencia, la emigración legal e ilegal y la violencia social, generando un escenario donde “prosperen facciones terroristas y el crimen organizado”.

Continuó indicando que esta complejidad “se manifiesta cuando no existe un enemigo común, por lo que considera que ahora “las amenazas se vinculan a elementos intra estatales, e inclusive, transestatales, más que a relaciones interestatales de conflicto” (Besio, 2003). Todo esto sumado a un escenario donde la Economía se convierte en una dimensión de la seguridad tan importante como la dimensión política y la militar (Velasco y Navarro, 2010); configurando un conjunto de factores que pueden incluso llegar a generar afectaciones a la estabilidad de los Estados donde se originen; o a su vez siendo receptores de una afectación regional e incluso global.

Sin embargo, lo que debe tomarse en cuenta al referirse a las amenazas es la importancia de categorizarlas. De hecho, cuando son originadas por desastres naturales, generan un compromiso desde el punto social y humano ineludible, lo que facilita incluso procesos de interacción y coordinación en el intercambio de información, generalmente de uso público y disponible a través los diversos organismos e instituciones públicas y privadas que realizan el seguimiento e incluso las actividades de apoyo, destacándose el surgimiento a estos niveles de redes sociales de apoyo, e incluso la conformación de entidades paralelas durante las mismas emergencias para proporcionar información sobre los afectados, la necesidad de ayuda e incluso la localización de personas. Los desastres antrópicos igualmente motivan un apoyo, sin embargo más allá del aspecto humanitario, ya existe la preocupación sobre las condiciones que especialmente desde el punto de vista político y social, hicieron que se generen las condiciones para que se den este tipo de eventos, donde igualmente están considerados protocolos de ayuda a nivel interno y externo, en base a la información que en este caso los organismos proporcionen.

Lastimosamente en este contexto en la región no pueden descartarse en ningún caso los conflictos convencionales, y como lo menciona el general Bolívar Mena al escribir sobre los conflictos en América Latina, indica que

los conflictos fronterizos en la región no han desaparecido, más bien están latentes y en algunos casos son muy complejos y sensitivos, las posibilidades de conflictos tradicionales en base a la defensa de los propios intereses de cada país sudamericano están vigentes; sin embargo podrían reducirse mientras existan espacios de diálogo y consenso, como podría constituirse el Consejo de Defensa Sudamericano (Bolívar Mena 2010:10).

Al respecto, el estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (UNASUR, 2010a), establece en el Artículo 3, como sus dos primeros objetivos:

- a) Contribuir, mediante el análisis permanente, a la identificación de desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios

relevantes para la defensa y la seguridad regional y mundial, tanto en el presente, como en el mediano y largo plazo.

- b) Promover la construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional, de los desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios previamente identificados, según los principios y objetivos expuestos en el Tratado Constitutivo de la UNASUR y en el Estatuto del CDS. Este enunciado evidencia el compromiso que tienen los Estados para que desde la realidad propia de la región se planteen propuestas, iniciando con la identificación de las amenazas y riesgos. Tiene como objetivo que su conocimiento sirva para que los asesores políticos adopten las mejores decisiones para el mejoramiento y la paz social.

Sin embargo, con lo expresado hasta aquí, se evidencia que la fortaleza en lo que respecta a Inteligencia e Información, estará dada en la confianza que se genere para poder establecer las redes de enlace que permitan el compartir la información en el ámbito regional y global, puesto que son los escenarios donde actúa la delincuencia organizada y se pueden dar actos de terrorismo.

El análisis de las amenazas globales, que bien pueden estar expresadas como delincuencia organizada o terrorismo, constituye un tema prioritario para los sistemas de Inteligencia. Mientras los sistemas legales buscan integrarse y compartir información, este tipo de amenazas son de carácter “transnacional, de estructura horizontal, difusa, interconectada y son inteligentes”, lo que les permite adaptar un sistema organizado de Inteligencia delictivo “a un ecosistema hostil, aquel vigilado y escudriñado por dispositivos de seguridad permanente, a fin de lograr propósitos que vulneran los límites establecidos por unas reglas de conducta”. Esto puede evidenciar en la adaptación de los carteles latinoamericanos dedicados a la droga, adecuándose a operar a pesar de todos los controles especialmente en el blanqueo de capitales (Montero, 2006:3).

La revolución tecnológica a nivel global plantea expectativas de cambio positivo para el mejoramiento social en aspectos como la Biotecnología, Nanotecnología, materiales, información, etc. En cambio, lo que más bien debería ser tratado por su importancia es otra dimensión, por el posible uso de recursos tecnológicos por parte de cualquier actor antagó-

nico, lo cual genera implicaciones para la creación de nuevas vulnerabilidades y objetivos. La capacidad de ocultar sus acciones y que a través del acceso que pueden tener a los medios generados a través de nuevas tecnologías, permite disponer de “armas letales” para el uso no solo al delictivo local sino para armar redes regionales y globales que faciliten el delito; siendo más grave que estos mismos medios tecnológicos pudiesen estar al alcance y ser utilizados por elementos terroristas (Silberglitt, Richard, et al, 2006).

La preocupación especialmente de los países del Primer Mundo corresponde a esta posibilidad, puesto que la tecnología multiplica la capacidad asimétrica del uso del terror para sus fines, lo que puede constituirse en una guerra sin fin durante este siglo, considerando que por el uso de este tipo de tecnologías, cada vez más asequibles, cientos de intentos fallidos sean opacados por el poder destructivo de una acción terrorista (Laquer, 2004). Esta situación se ve agravada en un mundo cada vez más interconectado, a la vez que vulnerable, y donde la información sobre este tipo de eventos tiene una capacidad cada vez más creciente, lo que su vez también es aprovechado en algunos casos para infundir temor en la sociedad con la finalidad de que se facilite e estos actos delictivos (Verton, 2003).

Las características especiales de este tipo de delitos, hacen que se dificulte tanto su comprensión como su definición, ya que mientras el crimen organizado de carácter transnacional puede ser identificado como una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe (Rojas, 2006) (incluso genera consensos para su tratamiento y estudio) no sucede lo mismo con el terrorismo. Ni a nivel de Naciones Unidas existe un acuerdo para su definición, sobre todo en la percepción de la potencial amenaza que este tipo de actos genera sobre los consensos entre los países ya afectados, o en los cuales existe esa posibilidad.

El hablar sobre la amenaza del terrorismo ameritaría un capítulo especial; sin embargo lo consideraría innecesario en este contexto. Independientemente de la percepción, es importante que se identifique la posibilidad de su ocurrencia y los alcances que tendrían este tipo de actos. Quedarse en el análisis político más que práctico del mismo, hace que se pierda la visión de lo que representa el uso por parte de cualquier actor de la “violencia extrema”. Para entender el accionar del crimen y el terror, es

oportuno mencionar a la investigadora Tamara Makarenko, quien a través de diversas investigaciones y en sus continuos escritos presenta un modelo en el cual se visualiza que “el crimen organizado y el terrorismo se encuentran en el mismo plano, y por lo tanto, o están teóricamente en capacidad de convergir en un punto central” (Makarenko, 2004:131); lo interesante de este análisis es que a pesar de que las posiciones de cada uno de los actores ocupan un extremo, pero al aproximarse al punto de convergencia existe la opción de que el crimen organizado [delincuencia]⁵ tenga alianza con los grupos terroristas [delincuencia organizada] y que incluso acercándose a la convergencia use tácticas terroristas [delincuencia organizada] para sus fines delictivos; de igual manera el terrorismo [delincuencia organizada] puede buscar alianzas con las organizaciones criminales [delincuencia] o incluso aproximándose a la convergencia utilizar tácticas criminales [delictivas] para sus fines terroristas [delincuencia organizada].

Esto le lleva a Makarenko (2004) a desarrollar una tesis del “agujero negro”, en el cual llega a plantear posiciones extremas en las que al menos genera la posibilidad de que se cree en la convergencia un “santuario” para el accionar de los dos grupos. Manifiesta que una situación extrema se da primero cuando un conflicto originado por motivaciones políticas cambia su orientación hacia un objetivo criminal [delictivo]; segundo, cuando en el “agujero negro” se dan las condiciones para que sigan operando los dos grupos. Lo preocupante es que las acciones de los dos actores en cercanías del área de convergencia, tienen dos alternativas: o se verán en la motivación de llegar a acciones extremas como el uso de la violencia con fines políticos, o el uso de acciones de terror para sus fines económicos.

Todos y cada uno de los temas tratados con respecto a las amenazas sería motivo de profundos análisis, sin embargo, en el aspecto Inteligencia cabe destacar que un sistema tendrá el carácter de integralidad cuando independientemente de la concepción sobre lo que se considere delincuencia organizada o terrorismo, se visualice en forma holística la existencia de estas dos realidades y la posibilidad de que se de esta nefasta convergencia.

5 La referencia en corchetes corresponde al autor, para asociar otro tipo de actividades en el mismo contexto.

Sólo para hablar de este tema que se relaciona más bien con aspectos de seguridad es importante que exista esta misma convergencia en el aspecto de información, sumado a que otros actores y situaciones de especialmente de índole social que se encuentran inmersos. Solo para mencionar la posibilidad de obtener información sobre actividades relacionada con el narcotráfico:

La UNODC –Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito– ha establecido una base de datos electrónica de ONG, donde constan más de 2.500 ONG involucradas en la prevención, tratamiento y rehabilitación de adicción a las drogas, desarrollo alternativo, prevención del crimen (incluyendo tráfico de personas y actividades anticorrupción), así como reformas a la justicia criminal. Esta base de datos incluye información proporcionada por ONG y retroalimentada por al menos 20 oficinas de campo de la UNODC (ONU, 2010b), en las cuales las ONG participan en la operación de diversos proyectos. Sobre el mismo tema, existe un documento de referencia que en definitiva orienta sobre la información disponible de alguno de los aportantes: la evaluación publicada por el organismo correspondiente de la ONU, sobre “La Globalización del crimen” (ONU, 2010), documento que como consta en su portada, a criterio del Secretario General de la INTERPOL –Organización Internacional de Policía Criminal–, constituye “una evaluación que analiza desde sus orígenes las actividades del crimen organizado y que INTERPOL utilizará en su trabajo”. Además, permite vislumbrar el alcance y la información que potencialmente tienen disponible sobre el tema a nivel global, así como la utilización de este tipo de productos por toda clase de agencias.

La preocupación que se genera en un escenario donde, como hemos visto, la información no sólo se encuentra a nivel estatal, sino que está disponible a través de otros actores; es imprescindible que exista en el marco de la normativa legal de los sistemas profesionales de Inteligencia de los Estados, la transparencia para compartir información sobre actos reñidos con la legislación internacional específicamente relacionados con delitos como el narcotráfico; la trata de personas, el tráfico de armas de toda naturaleza y, especialmente sobre el accionar de actores que podrían utilizar la técnica del terror para sus fines.

Un aspecto que no puede dejar de ser considerado por un sistema de Inteligencia a nivel estratégico y que puede ser asociado con la situación socioeconómica de un país es la capacidad de disponer de información adecuada no únicamente para el comercio exterior, sino igualmente para el desarrollo interno, debido a que la economía cada vez es más interdependiente y ya no únicamente a nivel vecinal sino al menos regional. Esto se menciona dentro de la multidimensionalidad de aspectos tan complejos como la pobreza, la misma que no sólo se nutre de los problemas sociales, sino que genera un factor de riesgo al ser afectados por actividades delictivas que al generar una distorsión económica, especialmente a través de actividades asociadas con el narcotráfico, pretenden atraer a estos sectores marginados. En este caso se agrava la problemática, si no se enfrenta de una manera integral, ya que afecta a todos los estratos sociales y se torna crítico cuando llega a las élites, para lo que se requiere de información oportuna y adecuada. así como de la interacción de los componentes de un sistema Inteligencia a nivel local, regional y global.

Finalmente, a manera de reflexión sobre la capacidad de los factores que afectan a una sociedad, es importante dimensionar las relaciones que a todo nivel; por ejemplo, cada vez es más evidente al ser detenidos ciudadanos o actividades vinculadas con el narcotráfico, que los involucrados ya no solo pertenecen a una sola nacionalidad, tampoco pertenecen a un solo grupo delictivo organizado, de igual manera no todos tienen los mismos objetivos en la ejecución del delito, sumado a esto no toda las actividades involucran a personas de la misma clase social, muchas de las veces actúan con o entre personas que no conocen del delito. Todo esto solo una parte de los aspectos que conforman las redes del accionar delictivo; pero esos delitos generalmente están asociados a otros más, como en el caso del narcotráfico, especialmente asociados con el blanqueo de dinero.

En este punto considero oportuno mencionar la seguridad, al respecto la Ley de Seguridad Pública y del Estado en el Art. 14, al definir lo que es Contrainteligencia. Sobre esto la Ley indica: “b) la actividad de Inteligencia que se realiza con el propósito de evitar o contrarrestar la efectividad de las operaciones de Inteligencia que representan amenazas o riesgos para la seguridad”. Tomando el concepto y aplicando al tema propuesto, evidentemente que en todas las dimensiones existe información y

componentes al igual que actores particulares que igualmente requieren información y desearían obtenerla por cualquier medio. Bajo este contexto surge nuevamente la importancia de la profesionalización y la ética (Pellanda, 2005) del manejo de la información, así como el control que todo sistema debe tener a sus componentes en integrantes, sin por esto dejar que exista una interrelación a todo nivel, por lo que el dilema que se plantea en el aspecto de seguridad es transparencia y dar acceso a través de la apertura o limitación y reserva, por lo que la búsqueda del necesario equilibrio es una premisa básica de un sistema de Inteligencia.

Los sistemas de Inteligencia y los futuros retos

Los sistemas de Inteligencia como elementos productores de toda clase de insumos que sirvan a los decisores políticos y a diferentes instancias de la sociedad, cada vez tienen mayor preeminencia. La separación para su tratamiento, considerando diferentes dimensiones en este diseño teórico no pretende ser excluyente, sino más bien demostrar la importancia de que exista una real integración entre todos sus componentes, o que a su vez se presenten los procedimientos para disponer de la información de los otros sectores cuando sea el caso, mientras que se pueda compartir con oportunidad la información a quienes las quieran para su análisis.

Un aspecto que vale la pena recalcar es que un sistema de Inteligencia debe tener la característica de abarcar todo los sectores donde se produce o se pueda obtener información debido a que está asociado a nivel estratégico de la conducción de un Estado o empresa, por lo que no se puede excluir que temas que aparentemente puedan ser sensibles se relacionen con actividades políticas, económicas e incluso sobre individuos en particular. Lo importante es que las acciones únicamente sean realizadas en el marco de la legalidad y que pueden estar sujetas al control y escrutinio público de acuerdo a la normativa democrática vigente.

En el Ecuador el sistema Inteligencia se encuentra en un proceso de construcción, habiendo iniciado con el establecimiento de una legislación que regula y orienta su actividad, lo que constituye un proceso nuevo en el país (anteriormente el tratamiento y orientación de este tema estaba

ligado principalmente a los temas de defensa). Con el establecimiento del plan que regule las actividades de los integrantes de todo el sistema, se fortalecerá la actividad al involucrar a todos los estamentos del Estado y permitirá que se profesionalice esta actividad al garantizar el control en todos los niveles así como la asignación de los recursos necesarios.

El reto permanente para todo sistema es el de generar un profesionalismo entre todos sus miembros, desarrollando una cultura de valores éticos que permita no sólo el procesamiento y obtención de adecuados productos, evitando que exista una “infoxicación”⁶, sino que los mismos lleguen a los niveles correspondientes con la rigurosidad que se exigiría de una metodología científica, mientras que exista la correspondiente reserva en la información, de manera que sea adecuadamente utilizada por los niveles decisores.

Este enunciado teórico quedaría en la retórica; sin embargo un sistema de Inteligencia está sujeto permanentemente a un escrutinio público, no sólo al interior de los Estados donde se evidenciará su accionar, principalmente a través de las decisiones que se tomen con su concurso, sino por la característica de una sociedad con una serie de actores y actividades de carácter transnacional, lo que hace más evidente una evaluación por agentes externos, bien sea para respetar su profesionalismo, pero fundamentalmente para generar un ambiente de confianza que permita compartir los intereses o las amenazas que constituyen o tengan el potencial de afectación común a las sociedades y a sus actividades.

Estos esquemas y pronunciamientos podrán ser de una mejor manera identificados e incluso utilizados al existir en su conjunto una realidad moderna en los sistemas de Inteligencia, cuando sean considerados como redes sociales especializadas, o a su vez cuando utilicen el “análisis de redes sociales para la actividad Inteligencia”, tomando en cuenta que al hacerlo necesariamente se globaliza la actividad (De la Rosa, 2007:2). Entender el accionar de los actores como redes facilita comprender especialmente la dinámica y alcance de todo tipo de amenazas; estas redes materializan la relación entre los componentes de las dimensiones descritas, lo que sirve

6 Término utilizada para describir el exceso de información disponible, la misma que a pesar de que sea importante no ha sido tamizada para el usuario, saturando la capacidad de uso y análisis de la información.

para categorizar las actividades de información, permitiendo observar la importancia de compartir información como actividad de confianza y como instrumento fundamental para el logro de objetivos de seguridad comunes.

El entorno global obliga a una convivencia amparada por normativas instrumentadas por organismos internacionales e incluso por organismos de carácter regional; en este entorno es fundamental la cooperación en Inteligencia manifestada por el intercambio de información e incluso el accionar conjunto para obtenerla cuando sea posible.

La generación de confianza entre organismos de Inteligencia debe considerar al menos:

- Normativa integral (interna y acuerdos internacionales)⁷
- Controles internos homologados
- Seguridad de la información
- Seguridad de los medios de enlace en el ciberespacio (Schneider, 1999)
- Confidencialidad en base a legislación y procedimientos
- Aporte de Organizaciones y personas calificadas

Al respecto, como ejemplo en la región, se debe tomar en cuenta que en el estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR (UNASUR, 2008), consta en el Artículo 5, que entre los objetivos específicos del Consejo de Defensa Suramericano es el “Promover el intercambio de información y análisis sobre la situación regional e internacional, con el propósito de identificar los factores de riesgos y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial”, herramienta que permitirá que los Estados, a través de sus sistemas de Inteligencia, establezcan la cooperación (Hafner-Burton, 2008), por lo que a corto plazo puede ponerse a prueba la aspiración de este enunciado, en este caso basándose en el com-

7 El concepto de asimetría en los conflictos modernos actualmente solo puede ser entendido bajo estos lineamientos, ya que la guerra central de redes es el fundamento del empleo asimétrico de todos los actores especialmente en el ámbito bélico; de igual manera constituye la base para el empleo de la capacidad militar en forma conjunta en un escenario operacional cada vez más complejo (Castillo, 2010).

ponente de la Inteligencia orientada a la defensa, el mismo que ha mantenido su especialización en apoyo a las decisiones de ese sector e incluso asumiendo espacios que en el Ecuador ya se encuentran en proceso de ser asumidos por los estamentos que les corresponde. No obstante en este caso se plantea el reto de iniciar un proceso que debe ser continuado y ampliado con la participación de todos los componentes que producen información de manera que permitan alcanzar los objetivos propuestos.

El análisis de los sistemas de Inteligencia proyecta su relación a nivel global en base al modelo de dimensiones de la información presentada, considerando que en la medida que una dimensión o sus componentes influyan sobre las otras, se generará una influencia positiva como en el caso de la Academia, o una afectación en el caso de las amenazas que facilitará su neutralización; pero fundamentalmente se materializará a través del accionar del sistema de Inteligencia. Si se toman en cuenta todas las dimensiones, esto permitirá proyectar el desarrollo de los Estados y de las organizaciones, para lo cual se requerirá que se profesionalicen cada vez más los sistemas de Inteligencia, con el fin de generar confianza, de manera que sean complementarios e interdependientes y para que estén en capacidad de actuar cooperativamente y con mutuos beneficios (Walsh, 2006). Para ello, hay que entender la particularidad de los intereses de los Estados, con la finalidad de que sirvan como un elemento fundamental para lograr la integración.

El sistema de Inteligencia del Ecuador está en proceso de construcción, dispone de una base jurídica para proyectar su actividad como parte de la estructura de un Estado moderno, así que debe consolidar su proyección para constituirse en un elemento productor de información para que los niveles directivos del Estado adopten las acciones y tomen las decisiones que permitan la búsqueda del interés común, de igual manera que consigan el relacionamiento a nivel externo para garantizar una seguridad integral de alcance global. Con esta finalidad, se ha propuesto este aporte académico, para que se considere la existencia de todas éstas dimensiones en las cuales un sistema de Inteligencia debe actuar, pero, principalmente, saber actuar en beneficio del Estado.

Bibliografía

- Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa (2008). Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. Quito: J. M. Impresores.
- Agenda política de la Defensa Nacional (2008). En *Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa*. Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. Quito: J. M. Impresores.
- Angell, Robert C. (1969). *Peace on the March: Transnational Participation*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Bennett, Leroy (1995). *International Organizations: Principles and Issues*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Berkowitz, Bruce (2002). “*Intelligence, Secrecy, and Democracy*”. Ponencia presentada en el Seminario: Actividades de Inteligencia en Brasil: Contribuciones para la Soberanía y la Democracia. Noviembre 6-7, en Brasilia, Brasil. Visita el 14 de septiembre de 2010 en <http://www.senado.gov.br/sf/comissoes/CCAI/txtBerkowitz.htm>
- Besio, Félix (2003). *Estructuración multidimensional y compleja de la seguridad hemisférica*. REDES. Visita el 12 de marzo de 2007 en <http://www.resdal.org/Archivo/d00001d9.htm>.
- Boraz, Steven y Thomas C. Bruneau. (2007). *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. Austin, Texas: University of Texas Press.
- Cairo, Juan C. y Luis L. Saniez. (2004). *La inteligencia militar en las guerras asimétricas. Análisis prospectivo de la situación*. Visita el 1 de marzo de 2010 en http://meltingpot.fortunecity.com/alberni/698/revista_docente/iii_v/c2.html.
- Cardoso, Walter y André Coimbra Félix (2008). “Iniciación Científica en Inteligencia Competitiva: Consideraciones Sobre la Elaboración de Proyectos y Trabajos Académicos”. *Revista: Inteligencia*. Chile. Año 1, Número 4, mayo.
- Castillo, Jaime (2005). *Information Sharing About International Terrorism in Latin America*. Master Thesis. Monterrey, California: Naval Postgraduate School.
- Castillo, Jaime (2006). Inteligencia Estratégica en la Postmodernidad. *Revista Fuerzas Armadas* 141: 20-25.

- Castillo, Jaime (2009). "Cultura de Inteligencia en el Ecuador". En *El Nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica*, Russel G. Swenson y Susana C. Lemozy (Ed.): 91-109. Washington: National Defense Intelligence College.
- Castillo, Jaime (2010). *Doctrina de Inteligencia Militar*. Documento inédito. Instituto Nacional de Defensa.
- Champagne, Bram (2006). *The United Nations and Intelligence*. Thesis Presented in partial completion of the requirements of The Certificate-of-Training in United Nations Peace Support Operations. En <http://www.peaceopstraining.org/theses/champagne.pdf>. Visitada el 03 de septiembre de 2010.
- Cepik, Marco (2002). "Sistemas Nacionais de Inteligência: origens, lógica de expansão e configuração atual". Ponencia presentada en el Seminario: Actividades de Inteligencia en Brasil: Contribuciones para la Soberanía y la Democracia. Noviembre 6-7, en Brasilia, Brasil. Visita el 14 de septiembre de 2010 en <http://www.senado.gov.br/sf/comissoes/CCAI/txtCepik.htm>.
- Clough, Chris (2004). "Quid Pro Quo: The Challenge of International Strategic Intelligence Cooperation". *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*. 17:601-613.
- De la Rosa, Fernando y Rafael Martínez (2007). "Sistemas de Inteligencia Web basados en Redes Sociales. REDES". *Revista hispana para el análisis de redes sociales* Vol.12,#9, Junio. Visita en <http://revista-redes.rediris.es>
- Díaz, Gustavo (2008). *Las capacidades de inteligencia en las operaciones de mantenimiento de la paz bajo mandato de la ONU*. Real instituto Elcano. Visita el 10 de septiembre de 2010 en http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2008/AR2008_Diaz_capacidades_inteligencia_ONU.pdf
- Gómez de la Torre, Andrés (2010). "Evolución reciente y contextos de la legislación de inteligencia: El caso del Perú". En *Sistemas de Inteligencia comparados: Aportes al caso peruano*, Laura Chamorro (Ed.), 37-116. Perú: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE).
- Gómez, Andrés (2006). *Inteligencia Prospectiva de Seguridad*. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo (DT) 24/2006.

- Hafner-Burton, Emilie (2008). *Network Analysis for International Relations*. Paper presented at the annual meeting of the APSA 2008 Annual Meeting, Boston, Massachusetts, agosto 28 de 2008. Visita el 12 de septiembre de 2010 en http://www.allacademic.com/meta/p278822_index.html
- United Nations Department of Economics and Social Affairs. "Integrated Civil Society Organization System". Visita en <http://www.un.org/es/comun/docs/?path=http://esango.un.org/civilsociety/login.do>
- ONU. *La Onu y la sociedad civil* Visita en <http://www.un.org/es/civilsociety/>
- Kacowicz, Arie (1998). *Zones of Peace in the Third World*. New York: State University of New York Press.
- Laquer, Walter (2004). *No End to War*. New York. USA: Continuum.
- Lefebre, Stephane (2003). "The difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. 16: 527-542.
- Ley de Seguridad Nacional (1979). Decreto Supremo No. 3644-4 del 20 de Julio de 1979. Publicado R.O. No. 887.
- Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009). Publicado en el registro Oficial No. 892, del 09 de agosto de 2009.
- Lodeiro, Andrea (2008). La función de la ABRAIC en el desarrollo empresarial del Brasil. *Revista: Inteligencia*. Chile. Año 1, número 2: 66-69, enero.
- Ley de inteligencia de España (2002). Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia. Madrid, 6 de mayo de 2002. Visita el 5 de septiembre de 2010 en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-2002.html
- Main, Alex (2010). *UNASUR: An Emerging Geopolitical Force*. Noticia digital. 20 de Mayo de 2010. Visita el 16 de septiembre de 2010 en <http://www.cepr.net/index.php/blogs/cepr-blog/unasur-emerginggeopolitical-force/>
- Makarenko, Tamara (2004). "The Crime-Terror Continuum: Tracing the interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism". *Global Crime*. Vol.6, No. 1:129-145, febrero.

- Mares, David (2001). *Violent peace: militarized interstate bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press.
- Mena, Bolívar (2010). “Los Conflictos en América Latina”. En *Revista El Ejército Nacional*, 188: 4-10.
- Michaletos, Ioannis (2009). *The era of the private intelligence agencies*. Artículo publicado el 29 de febrero de 2009. Visita el 10 de septiembre de 2010 en <http://www.worldsecuritynetwork.com>
- Montero, Andrés (2006). *Inteligencia Prospectiva de Seguridad*. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo (DT) 24/2006. Visita en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+s eguridad/dt24-2006.
- Montgomery, Alexander y Hafner-Burton, Emilie (2004). “Are States Like Children? International Organizations, Social Networks, and Conflict”. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association. Montreal, Quebec, Canadá, enero 28 de 2004. Visita el 12 de septiembre de 2010 en http://www.allacademic.com/meta/p72242_index.html.
- OEA (2003). “Declaración sobre Seguridad en las Américas”. En *Conferencia Especial sobre Seguridad*. Ciudad de México, México. 27-28 de octubre, 2003. Visita el 14 de septiembre de 2010 en www.oas.org/csh/ces/documentos/ce00339s02.doc
- ONU (2009). *Organizaciones de la sociedad civil con estatus consultivo*. Consejo Económico y Social de la ONU. Visita el 17 de septiembre de 2010 en <http://esango.un.org/paperless/content/E2009INF4.pdf>
- ONU (2010a). Servicio de Enlace de Organizaciones no Gubernamentales (NGLS). Visita el 17 de septiembre de 2010 en <http://www.cinu.org.mx/ong/nuevo/ngls.htm>
- ONU (2010b). Base de datos de ONG – UNODC. Visita el 17 de septiembre de 2010 en <http://www.unodc.org/unodc/en/ngos/NGO-Database.html>
- ONU (2010c). *Estadísticas de operaciones de paz. Gráfico de estadísticas de misiones de paz de la ONU/Jun.2010*. Visita el 16 de septiembre de 2010 en <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote010101.pdf>

- ONU (2010d). Consejo Económico y Social de la ONU. Visita en <http://www.un.org/es/ecosoc/>
- ONU (2010e) *Organizaciones de la sociedad civil con estatus consultivo*. Consejo Económico y Social de la ONU.
- ONU (2010f). *The Globalization of Crime A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. United Nations Office on Drugs and Crime. United Nations publication.
- Páez, Alexei (2005). “Síntesis del Panel: Función del REDSA en la política común de seguridad y prevención de conflictos”. En *Memorias del Seminario: La Red de Seguridad Andina*. Quito, FLACSO: Rispergraf.
- Pellanda, Osiris (2005). “Ética professional na atividade de Inteligência: uma abordagem jusfilosófica”. *Revista Brasileira de Inteligência*. Vol. 1, n. 1. Brasília: Abin.
- Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013). Objetivos Nacionales para el buen vivir. Visita en <http://plan.senplades.gov.ec/>
- Rojas, Francisco (2006). *El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la Democracia en América Latina y el Caribe*. II Informe del Secretario General de FLACSO. San José, Costa Rica. Visita en: www.flacso.org
- Ruttenbur, Brian (2004). *Entrevista sobre Investment Trends (Tendencias de inversión) con el Analista Senior del Morgan Keegan & Co, Inc*. Visita en: http://www.securitystockwatch.com/Interviews/Investment_Trends_MK.html
- Schneider, Fred; ed. (1999). *Trust in Cyberspace*. Fred B. Schneider, Editor, Committee on Information Systems Trustworthiness, Commission on Physical Sciences, Mathematics, and Applications, National Research Council. Washington, D.C.:National Academy Press. Visita en National Academies Press: <http://www.nap.edu/catalog/6161.html>
- Silberglitt, Richard; et al (2006). *The Global Technology Revolution 2020, In-Depth Analyses: Bio/Nano/Materials/Information Trends, Drivers, Barriers, and Social Implications*. Santa Monica. USA: RAND Corporation
- Smith, Michael (Sin fecha). *Private Intelligence Companies*. Visita el 16 de septiembre de 2010: http://www.michaelsmithwriter.com/pdf/intelligence_companies.pdf

- Swenson, Russell (2008). “Qué puede ser una escuela de inteligencia”. *Revista: Inteligencia*. Chile. Año 1, Número 3, marzo.
- Swenson, Russell y Susana Lemozy (2009). “El Marco de una Teoría Axiológica de la Inteligencia Nacional”. En *El Nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica*, ed. Russel G. Swenson y Susana C. Lemozy, xi-xxxv. Washington: National Defense Intelligence College.
- Sztompka, Piotr (1999). *Trust: A Sociological Theory*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Ugarte, José (2010). “¿Hacia dónde se dirige la actividad de inteligencia en Latinoamérica?: Un examen a través de su Legislación.” En *Sistemas de Inteligencia comparados: Aportes al caso peruano*, Laura Chamorro (Ed.). Perú: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE).
- UNASUR (2008). Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. 11 de Diciembre de 2008. Santiago, Chile. Visita el 16 de septiembre de 201 en http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=188.
- UNASUR (2010a). *Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano* (CSEED). Mayo de 2010. Guayaquil, Ecuador. visita el 16 de septiembre de 2010 en <http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/57-espanol/256-estatuto-del-centro-de-estudios-estrategicos-de-defensa-del-consejo-dedefensa-suramericano>
- UNASUR (2010b). *Un apoyo académico al Consejo de Defensa Suramericano*. Visita el 16 de septiembre de 2010 en <http://www.cdsunasur.org/es/opiniones/centros-de-estudios-y-ong>
- Union of International Associations –UIA; (Ed.) (2004). *Yearbook of International organizations: Guide to global civil society networks*. Munich: KG Saur Verlag.
- Velasco, Fernando y Diego Navarro (2010). *Inteligencia y Seguridad*. Visita el 17 de septiembre de 2010 en <http://www.eldiarioexterior.com/inteligencia?y?seguridad?por?fernando?38480.htm>
- Verlag, Saur (2010) *Yearbook of International organizations: Guide to global civil society networks*. Visita el 15 de septiembre de 2010 en <http://www.uia.be/node/163945>

- Verton, Dan (2003). *Black Ice: Invisible Threat o Cyber-Terrorism*. California. USA: McGraw-Hill.
- Walsh, James (2006). *Opportunism and Hierarchy in International Intelligence Sharing*. USA: University of North Carolina Charlotte. Visita el 8 de septiembre de 2010 en <http://www.politicalscience.uncc.edu/jwalsh>
- Warner, Michael. (2009). "Building a Theory of Intelligence Systems". En *National Intelligence Systems: Current Research and Future Prospects*. USA: Cambridge University Press.

La visión del Brasil sobre la Comunidad de Inteligencia Sudamericana y la experiencia de la ABIN en los servicios de Inteligencia del Estado.

Carlos Ataídes*

Inteligencia del Estado y Democracia

Introducción

Hoy más que nunca, el ejercicio de la actividad de Inteligencia constituye un factor indispensable de asesoramiento en la toma de decisiones de los estadistas interesados en la preservación del orden mundial y en los problemas específicos de sus países.

Históricamente, el ejercicio de la actividad de Inteligencia ha ensayado constantes y acalorados debates sobre las exigencias del sigilo en defensa de los intereses del Estado frente a las necesidades de transparencia de los actos gubernamentales; una de las características de la democracia.

Como resultado de estos debates, comenzó a entenderse que los servicios de Inteligencia debían ser sometidos a convenientes controles, como forma de garantizar que las acciones gubernamentales no se sobrepongan a los intereses de la sociedad y del Estado.

Además de esos controles, es imprescindible que la ética oriente las acciones inherentes al ejercicio de la actividad de Inteligencia, lo que impone la selección rigurosa de sus profesionales que, además de los atributos intelectuales y morales, deben tener la plena consciencia de que su

* Director del Departamento de Integración del Sistema Brasileiro de Inteligencia.

trabajo tiene como objetivo la consecución de los más elevados intereses de la Nación. La institución del Sistema Brasileiro de Inteligencia –SIBIN– y la creación de la Agencia Brasileira de Inteligencia –ABIN–, mediante Ley No. 9.883, de fecha 7 de diciembre de 1999, viene a atender las premisas anteriormente mencionadas.

Estos instrumentos legales establecen los fundamentos de la actuación del SISBIN, los cuales reafirman los preceptos fundamentales del texto constitucional. Se destaca, entre estos, la preservación de la soberanía nacional, la defensa del Estado Democrático de Derecho y la dignidad de la persona humana. Tales principios constituyen las líneas maestras que fijan un norte a los actos practicados por los agentes del Estado en el ejercicio de la actividad de Inteligencia.

En lo que se refiere a los controles a los que se debe sujetar la actividad de Inteligencia, la ley prevé, en primer lugar, que la ejecución de la Política Nacional de Inteligencia –PNI– que compete al Presidente de la República y es ejecutada por la ABIN; debe ser fiscalizada por la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Consejo de Gobierno –CREDEN–. La Política Nacional de Inteligencia –PNI– define los presupuestos y objetivos, fija las directrices y cataloga las principales amenazas en relación a las cuales deben actuar los profesionales de Inteligencia del Estado, en consonancia con la Constitución Federal y con la finalidad de proporcionar asistencia al proceso de toma de decisiones nacionales.

En segundo lugar, el mismo dispositivo legal trata sobre la necesidad de control y fiscalización externa de la actividad de Inteligencia y define que estas actividades deben ser ejercidas por una comisión mixta del Congreso Nacional: la Comisión de Control de la Actividad de Inteligencia –CCAI–.

En tercer lugar, pero no por eso menos importante, determina que el nombramiento del Director General de la ABIN por el Presidente de la República, será obligatoriamente precedido de la aprobación, en quórum calificado, por la Comisión Permanente del Senado Federal y, posteriormente, sometido a ratificación del plenario de dicho organismo.

El Decreto No. 4.376, de fecha 13 de septiembre de 2002, que dispone sobre la organización y funcionamiento del SISBIN, define como objetivo del Sistema integrar las acciones de planificación y ejecución de

la actividad de Inteligencia del país para proporcionar asistencia al Presidente de la República en los asuntos de interés nacional.

Este Sistema se compone de órganos de la Administración Pública Federal que, directa o indirectamente, puedan producir conocimientos y almacenar datos e informaciones de interés para la actividad de Inteligencia. Asimismo, tiene como responsabilidad el proceso de obtención y análisis de datos e informaciones y la producción y difusión de conocimientos, dentro y fuera del territorio nacional, relativos a hechos y situaciones de inmediata o potencial influencia sobre el proceso de toma de decisiones, la acción gubernamental y la seguridad de la Sociedad y del Estado.

Para actuar de forma sistémica es necesaria la uniformización de los principios, conceptos, normas y valores que deben ser sintetizados en una doctrina desarrollada y, siempre que fuere necesario, actualizada por la ABIN y aceptada por sus integrantes.

Inteligencia del Estado y del Gobierno

Un principio básico de la gestión del Estado es aquel que recomienda que todo acto de toma de decisiones debe tener recursos oportunos, amplios y precisos. Concomitantemente a este principio, deben ser salvaguardados los conocimientos sensibles que al Estado y a la sociedad le interesan preservar.

Como parte integrante de este proceso, la actividad de Inteligencia constituye un instrumento del Estado del que se valen los sucesivos gobiernos en la planificación, ejecución y acompañamiento de sus políticas en provecho de los intereses nacionales. Para atender a esta finalidad, la actividad de Inteligencia brasilera se fundamenta en la preservación de la soberanía nacional, la defensa del Estado Democrático de Derecho, la dignidad de la persona humana y la fiel observancia de la Constitución y el ordenamiento jurídico nacional.

En medio de este escenario de frenos y contrapesos está la necesidad de perfeccionar la actividad de Inteligencia es una constante en una realidad socio-política e institucional, interna e internacional, cada vez más compleja, teniendo en cuenta la permanente evolución de la sociedad.

En el ámbito de la actividad de Inteligencia, los factores básicos que caracterizan las acciones especializadas son la formación y el perfeccionamiento profesional de Inteligencia ajustados al carácter específico y sensible de esta actividad, lo cual incluye los aspectos éticos y de seguridad, a más de los cognitivos e intelectuales.

La capacitación profesional incluye, a más de los conocimientos técnicos y específicos, la internalización de una ética propia de la actividad de Inteligencia, es decir, un conjunto de valores que determina las actitudes y el patrón de comportamiento, entre ellos:

- Lealtad a la Nación y, por extensión, su afirmación político-jurídica, el Estado;
- Servicio a la causa pública y no a los intereses personales;
- Ejercicio impersonal y apolítico –apartidista– de la actividad de Inteligencia;
- Convicción de que sólo el usuario final de la actividad de Inteligencia podrá transformarlo en poder, y siempre en beneficio de la sociedad y del Estado.

La actividad de Inteligencia se encuentra orientada hacia la producción de conocimientos sobre los hechos y situaciones, reales o hipotéticos, específicamente relacionados a la soberanía nacional, la defensa del Estado y la sociedad brasilera. De esta manera, en la realización de este encargo –producción de conocimientos–, la actividad de Inteligencia concentra su esfuerzo en el universo antagónico, escenario caracterizado principalmente por la presencia de obstáculos reales o potenciales a los objetivos mayores de la Nación y, por consiguiente, a las acciones del Gobierno para alcanzarlos o mantenerlos.

La actividad de Inteligencia se distingue de las demás actividades de asesoría gubernamental al dirigir su atención, particularmente, a los obstáculos y amenazas ocultas a los objetivos nacionales y al establecimiento de un conjunto de normas, mecanismos y procedimientos que tiene como objetivo la protección de datos, conocimientos, áreas, instalaciones, procesos, personas y medios que son de interés de la sociedad y del Estado, como forma de contraponer o reducir los riesgos de amenazas adversas.

Gobiernos en la conducción del Estado

El proceso de toma de decisiones nacionales engloba todos los procedimientos que se desarrollan en el ámbito del Estado, incluyendo las decisiones que se realizan e influyen en su resultado. Comprende fenómenos diversos en extensión y alcance. También contempla procedimientos propios de la estructura del Ejecutivo Federal que constituyen la gerencia de los negocios del Estado. Incluye acciones desencadenadas en diferentes sectores y niveles del Ejecutivo, tanto las que culminan en la definición de los objetivos de gobierno, como en las que configuran estrategias para alcanzarlos y mantenerlos.

En el ámbito del proceso de toma de decisiones nacionales, son considerados como usuarios de la actividad de Inteligencia, en principio, cualquier autoridad o dirigente que pertenezca a un órgano con poder de decisión. Solamente en situaciones especiales otros órganos o personas pueden asumir la condición de usuario.

En el contexto del proceso de toma de decisiones nacionales, el usuario se vale de la actividad de Inteligencia como una de las herramientas para la obtención de conocimientos en provecho de las decisiones gubernamentales en los negocios del Estado. Inclusive se sirven de esta actividad para la salvaguarda de los conocimientos y datos que a la Sociedad y al Estado le interesa proteger.

Se resaltan algunas características de la actividad de Inteligencia en el Brasil, cuyo entendimiento contribuye a optimizar la relación productor/usuario en el ámbito del Proceso de Toma de Decisiones Nacionales:

- Actuación en un universo antagónico;
- Utilización de recursos especializados para superar los obstáculos que existen para la obtención de determinados datos;
- Empleo de modalidades especiales de análisis (métodos, técnicas y procedimientos);
- Producción de conocimientos claramente definidos;
- Observancia de principios básicos que orientan el ejercicio de la actividad, garantizando amplitud, control, imparcialidad, interacción, objetividad, oportunidad, seguridad y simplicidad.

- Protección de conocimientos y datos que la Sociedad y el Estado tienen interés en proteger,
- Inversión permanentemente en la formación, perfeccionamiento y especialización del capital humano.

La actividad de Inteligencia desempeña un destacado papel en el proceso de decisión nacional, pese a que existen otras autoridades gubernamentales que cuentan con otras estructuras de asesoramiento y planificación para la ejecución y acompañamiento de las políticas públicas. Es elemental que estos trabajos de asesoría se limiten a sus áreas específicas, generando resultados que se caracterizan por la complementariedad, la novedad y la oportunidad.

Ética en la actividad de Inteligencia

A la ética se la entiende como un conjunto de principios que engloban, crean pautas y orientan el comportamiento de la sociedad influenciada por diversos problemas de inseguridad y falta de entendimiento de múltiples informaciones de la realidad. Por ende, la ética es de vital importancia para los profesionales de cualquier actividad. Ésta significa, sobre todo, cuidado en preservar un cuadro de valores que rinden culto a la verdad sin connotaciones relativas, así como la honra y a la conducta personal intachable, de forma clara y sin subterfugios.

En la actividad de Inteligencia, los valores éticos deben ser el objetivo a perseguir tanto por parte del profesional cuanto por parte de los usuarios. Estos valores éticos deben estar definidos en normas y presupuestos válidos para cada colectividad que constriñen a las personas a actuar de acuerdo con el sentimiento del deber, la dignidad, el decoro, el compromiso con la verdad, la falta de vanidad, la imparcialidad y la conciencia de la honra.

Comprende, entonces, principios y valores morales disciplinantes, entre los que se destacan la lealtad a la Nación –sentimiento de servir a la causa pública y jamás a uno mismo– y la completa conciencia de que los fines de la actividad coinciden con los intereses de la sociedad y del Estado y prevalecen sobre los intereses personales o de ciertos grupos.

La actividad de Inteligencia tiene una naturaleza perenne, pues se configura como instrumento del Estado a disposición de los sucesivos gobiernos. Por lo tanto, la actividad de Inteligencia está vinculada a la existencia del propio Estado y a sus instituciones permanentes, trascendiendo, de esta forma, en el tiempo a los gobiernos que entran al poder.

Visión del Brasil sobre la Comunidad de Inteligencia Sudamericana

La coyuntura mundial ha alterado la percepción y la conducta de los Estados nacionales, las organizaciones y los individuos, realizando los denominados temas globales y transnacionales. Algunos de ellos encierran desafíos y graves amenazas, como por ejemplo: el crimen organizado, el narcotráfico, el tráfico de seres humanos, el terrorismo internacional, los delitos conexos y su financiamiento, la proliferación de armas de destrucción masiva; y las actividades ilegales que incluyen temas de comercio de bienes de uso dual y tecnologías sensibles. Ninguno de los problemas asociados a estos temas globales puede ser prevenido o enfrentado sin una efectiva cooperación internacional. No obstante, las Relaciones Internacionales no se limitan al examen de temas de convergencia y acciones cooperativas. Las denominadas amenazas transnacionales no logran unir a los Estados alrededor de los intereses y objetivos en común. El ambiente internacional se caracteriza, al contrario, por una competencia continua entre los Estados, cada uno buscando mejorar su respectivo posicionamiento estratégico.

El Brasil ha ganado una creciente relevancia en el escenario internacional. En el campo económico, integra un bloque de países que presentan un considerable potencial de crecimiento y capacidad de atraer inversiones productivas. En el área comercial, el Brasil ha surgido como un destacado exportador de productos primarios, de bienes y tecnologías de alto valor agregado. Una vez conquistada la estabilidad económica en el Brasil, su moneda ha ganado credibilidad, su sistema bancario goza de sólida reputación y su estructura reglamentaria sobresale entre las más confiables del mundo.

En el campo socio-político y militar, el Brasil ha contribuido a la estabilidad regional, la construcción de consensos y la conciliación de intereses por medio de iniciativas de integración sudamericanas. De igual manera, conjuntamente con la Organización de Naciones Unidas –ONU– el Brasil trabaja en colaboración para el éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz, y se dispone a asumir nuevas responsabilidades en el ámbito de esa organización.

Este escenario proyecta beneficios para la población brasilera bajo todos los aspectos, especialmente en el campo político, económico y social. No obstante, también hace que el país sea más susceptible a la perpetración de acciones adversas de varios tipos, sea en el ámbito interno o externo.

Es necesario recalcar que la complejidad global ya no permite la clara diferenciación de aspectos internos y externos en la identificación del origen de las amenazas y apunta, cada vez más, a la necesidad de que éstas sean entendidas, analizadas y evaluadas de forma íntegra. En este sentido, es imprescindible delinear una política capaz de orientar y diferenciar la actividad de Inteligencia del Brasil, con el objetivo de proporcionar un adecuado asesoramiento al proceso de toma de decisiones nacional oportuna y eficazmente. Este instrumento de gestión pública debe guardar una perfecta sintonía con los preceptos de la política externa brasilera y con los intereses estratégicos definidos por el Estado, como aquellos consignados en la Política de Defensa Nacional y en la Estrategia Nacional de Defensa.

Es más, es necesario ampliar el desarrollo de acciones de protección de los conocimientos sensibles y de la infraestructura estratégica nacional, así como contraponerse al surgimiento de amenazas representadas tanto por los servicios de Inteligencia como por los grupos de interés, organizaciones e individuos que actúan de forma adversa a los intereses estratégicos del Brasil.

La apuesta de la política externa del Brasil hacia la defensa de los intereses políticos y económicos sudamericanos, y la afirmación de compromisos con la integración continental demuestran la clara intención de formar grupos para enfrentar los problemas en común de los países vecinos. En este contexto, la actividad de Inteligencia en el acompañamiento y

percepción de oportunidades y amenazas, busca una mayor interacción con sus congéneres, sea de forma bilateral o multilateral con la participación en foros específicos o indirectamente a través eventos dedicados a la defensa policial como la UNASUR –Unión de Naciones Sudamericanas– y el AMERIPOL –Comunidad de Policías de América–.

La complejidad de las relaciones internacionales en la actual coyuntura, la disputa de mercados y los avances tecnológicos incorporados a los productos y servicios ofrecidos a los mercados consumidores, inauguró una nueva forma de actuación de la Inteligencia en el Brasil que siguió la tendencia de transformación de los servicios de Inteligencia con características político-ideológicas para los servicios de Inteligencia Estratégica con sujeción total al Estado y a la sociedad que los controlan.

Si tomamos en cuenta una futura evolución y el dinamismo proporcionado al proceso de intercambio de datos y conocimientos de Inteligencia entre los servicios sudamericanos, podemos considerar, aunque de manera teórica, la creación de un poderoso instrumento de garantía y estabilidad regional.

La ABIN está dispuesta a construir el camino de los encuentros periódicos entre los dirigentes de los servicios de Inteligencia de América del Sur, promoviendo el rescate de iniciativas ocurridas en el pasado que fueron abandonadas por interferencia de aquellos países que no concordaban con la idea de intercambiar informaciones sin la alineación política debida.

Otros dos aspectos que merecen ser tomados en consideración: los grandes eventos y la necesidad de avanzar hacia una doctrina de integración que se enseñe en las escuelas de los servicios de Inteligencia sudamericanos.

Al Brasil le esperan grandes eventos en un espacio relativamente corto, a saber: en 2011 los Juegos Mundiales Militares; en el 2012 la reunión del G20; en el 2013 la Copa de Confederaciones; en el 2014 la Copa del Mundo; y, en el 2016 las Olimpíadas.

Para que tengamos éxito en todos estos emprendimientos, además de otros aspectos, es deseable la cooperación anticipada de los servicios de Inteligencia extranjeros, trabajo que deberá contar con la participación eficiente y eficaz de un probable “*Centro de Inteligencia Internacional*”

integrado por representantes de países participantes o de interesados en cada uno de estos mega eventos.

Paralelamente, deseamos poner en relieve la necesidad de unir esfuerzos hacia la diseminación de una verdadera doctrina de integración a partir de la constitución de nuevos cuadros que confluyan hacia los servicios Inteligencia de América del Sur. Este esfuerzo doctrinario común no tiene nada que ver con estandarizar, o transformar al Brasil en un país exportador de modelos, interfiriendo en cuestiones internas de sus congéneres. Su verdadero propósito es crear una mentalidad de trabajo cooperativo y aunar esfuerzos en el combate de las amenazas que impiden la consecución de objetivos nacionales que históricamente retardan el desarrollo social, político y económico de los pueblos sudamericanos.

Las miradas oblicuas de Occidente y los intereses estratégicos chinos

Alexei Páez*

Primero y ante todo, es importante expresar el problema chino como un problema militar y político, de control de áreas estratégicas que van hacia el sur; y diferenciar que esto proviene de una concepción del carácter de las comunidades de Inteligencia orientales como se las define en la actualidad.

En Oriente, habría tres distintas guías de concepción de la Inteligencia. La primera, la hindú de *Haruktiga*, que es el *Rastahastra*, el cual hace referencia a un imperio descentralizado donde se componen las cosas y, que se basa en una idea de sacralidad y en una idea de la dignidad de la multiplicidad de las divinidades. Por otro lado, en China, el imperio chino es un imperio unificado de la concepción feudal más de la batalla que de la visión de la *alda astra*; por lo tanto, la Inteligencia debe adaptarse como comunidad, desde una visión táctica hacia a una visión estratégica. Así, China se propone un imperio unificado de carácter circular y autoritario o Estado de contrainteligencia; esto es un Estado que evita ser perforado por las acciones de otros Estados y, a su vez, a través de ese intento de evitarlo genera procesos de crestación en los otros Estados. Hay también una tercera “visión oriental”, una política de ocupación caracterizada esencialmente por la búsqueda de que en los reinos ocupados se generen fricciones, alianzas contradictorias, traiciones y procesos que puedan ser optimizados por el imperio persa.

* Profesor asociado FLACSO Ecuador

En definitiva, son tres sistemas de Inteligencia distintos, el primero orientado hacia la aceptación de una pluralidad, el segundo orientado hacia la constitución de una unidad imperial radical y el tercero orientado hacia la fragmentación de las unidades competitivas políticamente. Esto es lo que se llamaría en términos actuales, las comunidades de Inteligencia orientales contradictorias con las comunidades de Inteligencia occidentales que parten de los Estados Nación su competencia; y, en su competencia, los Estados Nación occidentales tienen otro tipo de caracterizaciones, que no se van a tratar por ser ajenas a esta ponencia.

La experiencia de China y Occidente ha sido esencialmente traumática en los últimos siglos, la Guerra del Opio con Inglaterra y Francia, la Rebelión de los bóxers con varias potencias Inglaterra, Francia, Alemania, Rusia, Estados Unidos y Japón. El aislamiento chino de alguna manera se percibió como una política deliberada desde el siglo XIII, de acuerdo a los estudios de Paúl Kennedy y a su fabuloso libro *Auge y caída de las grandes potencias* (Kennedy, 2004).

Por lo tanto, para Occidente hubo una continuidad estratégica en los sistemas de Inteligencia chinos que han sido defensivos y retrotraídos hacia adentro y que no han tenido capacidad de expandirse hacia afuera, lo que presenta también una visión cultural acerca del carácter de la política china en donde se observa que China se cierra sobre sí misma, como dice Paul Kennedy en el libro mencionado. Adicionalmente, existe una serie de caracterizaciones que parten de la xenofobia, de la visión cultural de la otredad absoluta que se representa en la imagen de la otra raza, de la otra especie, de la otra etnia. Perfectamente terrible y problemática es la amenaza china; que se rieguen millones de chinos cual cucarachas por el mundo era la imagen dominante de la Europa de principios del siglo XX y hasta mediados del siglo XX e incluso después en las visiones de algunos autores norteamericanos que se preguntaban ¿cómo es que perdimos a China?

La amenaza amarilla se asocia a la xenofobia y también a la percepción interna de Occidente sobre el comunismo como una amenaza estratégica global que exige acciones de Inteligencia sumamente fuertes, las cuales, a su vez, cuestionan la estabilidad interna de China. Esta estabilidad se organiza en torno a la estructuración interna que tiene relación con esta

serie histórica de autoaislamiento desde el siglo XIII, cambiando la lógica de los anteriores procesos de expansión posibles hasta ese momento.

Por lo tanto, existe una falta de perspectiva histórico-cultural, una arrogancia imperial y una concepción exótica acerca del mundo chino, lo cual nos permite inferir una incapacidad profunda de los servicios de Inteligencia, sean estos financieros, militares, comerciales o de cualquier otro género con respecto a las intenciones, a los procesos, a los mecanismos y a los instrumentos por los cuales la Inteligencia china opera. El resultado es una opacidad para los occidentales –que no significa insensibilidad–, es una opacidad marcada por estos rasgos que Edward Said en su libro *Cultura e Imperialismo* (Said, 2004) lo señala con absoluta y radical claridad desde una perspectiva académica y cultural.

Los cambios sólo estratégicos impactan también sobre ello porque China no es una eternidad, aunque se pretenda el Imperio celeste y aunque el primer emperador haya planteado que para diez mil generaciones en adelante iba a continuar el imperio. China ha sufrido quiebres y existen temas geoestratégicos muy concretos confrontados por la Inteligencia china: la relación con Taiwán, la relación con Japón y Corea del Norte; y, por supuesto, la relación con Estados Unidos. Cada una de ellas tiene una variabilidad cultural y una variabilidad de orientación en las operaciones de Inteligencia y en las formas de confrontar la recaudación de información, el procesamiento de información y, el alimento de elementos técnico-operativos para los decisores. Por ello, la pregunta fundamental es ¿son intereses asociados o asociados interesados? En el caso de Japón, Corea y Taiwan con Estados Unidos, ¿hasta qué punto las fuentes de Inteligencia están sesgando y estereotipando la visión de la China en términos de que la visión de la China es una visión permanente continua en la cual los asociados son interesados y no hay un interés definido?

Habría que diferenciar al carácter de la información, en la forma en que se elabora la información, en la forma en la que se procesa y en la forma en la que al procesarse implica decisiones estatales del más alto nivel. Por eso, estas fuentes sesgadas implican una discusión sobre visiones estereotipadas. Por ejemplo, cuando analizamos la inversión china en el ámbito energético o en los préstamos que se hacen para financiar determinadas acciones que de otra manera serían muy difíciles, es casi imposible se-

pararse de estereotipos, visiones estereotipadas que deben ser analizadas de una forma mucho más profunda por un sistema de Inteligencia ecuatoriano que acepte la complejidad del sistema de Inteligencia chino: la continuidad, la historicidad, y la inercia histórico-cultural e institucional de un sistema que pervive por más de 2500 años con diferentes formas.

El peligro amarillo se representa en el maoísmo y la supuesta reproducción de procedimientos hegemónicos por parte de China. Su política mal puede ser en este momento la política de potencia hegemónica a escala global; es una tendencia más bien retroactiva en términos militares, retroactiva en términos de sus intereses de seguridad y defensa, especialmente respecto al ámbito naval; pero, sin embargo, muy agresiva en otros ámbitos como son los financieros, los comerciales y los industriales. Entonces, si alguien puede poner algún pie en el carácter de la Inteligencia china, debe hacerlo en ese tipo de intereses y no en la supuesta amenaza militar o ideológica que ello implique (como se plantea la amenaza de que la China nos está invadiendo ideológicamente). Lo que existe es un proceso de interés comercial, financiero, de inversión y, evidentemente, con implicaciones industriales de extensión de sus capacidades hacia nuevos ámbitos con mejores condiciones, lo que implica una Inteligencia estratégica de otro orden que no es meramente de Inteligencia militar.

Relaciones de China con Occidente

China es el mayor poseedor de bonos del tesoro a escala global. Si China desearía desestabilizar el sistema financiero internacional, sacaría al mercado más de tres mil millones de dólares acumulados en bonos del estado y otros instrumentos financieros de carácter norteamericano, que son un instrumento de presión utilizados inteligentemente, ¿por qué? porque no pueden ser utilizados directamente; y, ¿qué implica esa Inteligencia?, implica medir las capacidades de Estados Unidos y del conjunto de la economía mundial para responder a las demandas chinas, lo cual es un trabajo muy serio, muy complicado, muy profundo de articulación de información con resultados potenciales de acciones que, a pesar de ser necesarias, pueden ser desestabilizadoras incluso dentro de la misma China.

Otro tema fundamental trata sobre los equilibrios regionales, ¿qué pasa con Corea del Norte?, ¿cómo contener a la corte política del comunismo hereditario dinástico de *Kim Jong-Il*, hijo de *Kim Il-Sung*, y que ahora está dejando a su propio hijo como referencia? También están los temas que siempre han sido permanentes en la política exterior china como la integración nacional, que proviene de la época de los siete reinos combatientes. La integración nacional china se gestó precisamente por la Guerra del Opio y los enclaves occidentales, afectados directamente por la rebelión de los bóxers. En contraste, la construcción de espacios colonizados desde la Guerra del Opio con Hong Kong y Makao, es también un problema de integración.

A raíz de la Revolución, que se sirve de la unificación nacional, es cuando la comunidad nacional, la familia china, la gran familia china, el *guanxi* se fundamenta como una representación muy fuerte de la identidad china, la cual opera en sus sistemas de Inteligencia de manera altamente eficiente, tanto que ha sobrevivido cuatro generaciones. Ese nivel de operación de Inteligencia es también un objeto a ser analizado y que no tiene nada que ver con la individualización occidental de los sistemas de Inteligencia, ni el tipo de género de institucionalización occidental de los sistemas de Inteligencia.

Respecto a Corea del Norte, es una amenaza nuclear frente a Japón y una amenaza con los Estados Unidos. China tiene que operar entonces como un intermediario operativo, un intermediario viable, eficiente en términos de la seguridad regional y es el único poder con la capacidad de hacerlo.

Las relaciones con los BRICS (Brasil, Rusia, India, la misma China y Sudáfrica), los nuevos poderes emergentes son proyectados al ámbito global, pero esencialmente son problemas de Inteligencia económica y de articulación de políticas económicas que pasan necesariamente por información técnico-operativa que tiene canales directos por diversas vías como se verá posteriormente.

La situación con el Tíbet es crucial en la política exterior e implica una relación con el tema religioso que en la China secularizada o seudo secularizada (a través del confucianismo implementado desde el primer emperador aproximadamente en los años 300 A.C.) hizo relaciones evidentemente con la democracia occidental y con la forma de ver las ideologías.

El modelo de Estado propuesto entonces es para resolver este problema y podría incluir en esto al Tíbet: es un Estado, un país, dos sistemas. Como ya se está ejecutando en Hong Kong y con Makao, para China hay que tener un flujo continuo de sistemas de Inteligencia que permitan identificar los intereses, las potenciales posiciones de los actores y sus proyectos políticos en relación con el poder interno y en su relación con el mercado mundial. Recordemos que la importancia de Hong Kong en el mercado financiero mundial es tan central que mal puede China pretender dominar el esquema del sistema capitalista dentro de una estructura controlada solamente desde la perspectiva partidista, esto es, un esquema de capitalismo de un sistema, un país. La Inteligencia debe estar orientada hacia lograr ese objetivo temporal y, en cuanto a temporal para China puede ser un siglo en contraste con Occidente que puede ser cinco años. Estamos hablando de un largo plazo de la temporalidad.

Entonces el contexto contemporáneo es geopolítico y geoeconómico, de defensa y/o expansión. La Inteligencia es defensiva, disuasiva, prospectiva y proactiva desde lo geoestratégico y también desde lo geoeconómico. El poder *planto* son las comunidades chinas que tienen una fuerte consistencia cultural a lo largo del tiempo y de los plazos históricos que abarcan más de cuatro generaciones, y utilizan una Inteligencia industrial agresiva, como señala Robert Kirk¹, que consiste en la capacidad de copiar y evitarse todas las fases de investigación y desarrollo, con lo cual se ahorra la inversión para innovar el aparato industrial chino de una manera absolutamente operativa y con ventajas corporativas enormes a escala global. Por lo tanto, la Inteligencia industrial, financiera, comercial es el eje de la Inteligencia china, salvando sus problemas militares de carácter regional.

En consecuencia, China, además de constituir el gran poder que en el 2025 rebasará a Estados Unidos, también se constituye como intermediario de Asia frente al conjunto del orden internacional, del orden mundial. La Inteligencia industrial, la relación con el tema de temporalidad y la vista a largo plazo –que también es un factor cultural absolutamente claro– tienen una importancia central.

1 Véase como referencia a esta Inteligencia industrial y de mercado Wall, Anthony; Kirk, Robert; Martin, Gary (2003). Intellectual capital: measuring the immeasurable?. Elsevier.

Esos son los viajes del siglo XIII imperiales de las redes comerciales que fueron retraídas después hacia la China continental, lo cual que implica el paso de la percepción china de un orden expansivo a un orden integrador interno. En el plano político militar los intereses concretos son clarísimos: la defensa marítima fue central, pero la estructura de la defensa marítima china fue problemática desde siempre dada la enorme vulnerabilidad histórica, porque ese era un país *cuasi* continente. La resolución de la primera paradoja de la seguridad naval es una política militar no expansiva temporal, pero hay que insistir en que la temporalidad china se juega en otros parámetros, es ante todo una Inteligencia económica de inversión y proyección comercial en donde son eficientes.

El carácter de la Inteligencia, sus estructuras y ante todo sus sentidos proyectados están definidos por esa relación subsumida de la seguridad militar a los intereses de la expansión comercial que, a su vez, va construyendo niveles cada vez más altos de seguridad militar en tanto permiten mayor inversión en los aparatos de defensa, Por lo tanto, existe una mayor posibilidad de expansión militar, pero cada vez menos congestiva con sus clásicos vecinos problemáticos, como por ejemplo la India –con la cual ha llegado a acuerdos sustanciales– y Rusia –con el cual también ha llegado a acuerdos. Así, la relación está dada por el poder de la diplomacia del acuerdo, la diplomacia de la inversión y la diplomacia de la expansión económica fundamentadas en un poderío acumulado que no se transfiere directamente al espacio militar y cuya Inteligencia esta ordenada en términos de generar creciente poderío económico que, a su vez, puede ser revertido parcial o porcentualmente en poder militar.

El dilema chino de seguridad, hay que considerar el aspecto geográfico, la primera cadena de islas es una cadena altamente cerrada sobre el continente en términos militares y la segunda cadena sería la ambición de seguridad en el proyecto chino actual, lo cual le sirve de expansión hacia los mares azules “*the blue waters*”. En este ámbito está Taiwán (primera cadena): la Inteligencia china y la expansión militar del país pasa por encubrir a esta isla. Por eso, uno de los esfuerzos más grandes de la Inteligencia militar china consiste en la reunificación del conjunto del “espacio nacional” incluyendo la isla Taiwán bajo el modelo de dos sistemas un país.

Conclusiones

En relación al discurso chino referente a las relaciones interestatales, hay que tener cuidado ante todo con la centralidad de la comprensión cultural de los procesos de interacción previos y continuados con los de negociación, de interpretación, de interacción. Si no conocemos con quién hablamos, ¿qué estamos negociando, en qué términos?; ¿estamos negociando los largos plazos del Estado chino, en la concepción de la seguridad china, en la visión del modelo chino de desarrollo y la visión de la organización china de las estructuras de sentido de expansión?, por ello se necesita conocer a China, ellos nos conocen mucho más pero también estereotipan su visión del otro, estereotipo que hay que empezar a combatir. La función central de la Inteligencia estratégica en el proceso debe estar dimensionada ante todo a los aspectos comerciales, financieros, industriales y de inversión.

Bibliografía

- Kennedy, Paul (1994). *Auge y caída de las grandes potencias*. España: Plaza y Janes.
- Said, Edward W. (2004). *Cultura e Imperialismo*. Barcelona, Editorial Anagrama.
- Wall, Anthony; Kirk, Robert; Martin, Gary (2003). *Intellectual capital: measuring the immeasurable?*. Elsevier.

**Democracias y
rendición de cuentas**

Rendición de cuentas, Democracia e Inteligencia*

Katalina Barreiro Santana**

Fredy Rivera Vélez***

La democracia plantea un dilema constante de convivencia entre el Estado, las competencias internas que posee y ejecuta y los derechos ciudadanos. Es una discusión histórica que se centra en los finos linderos de las obligaciones estatales desde lo público y sus repercusiones en el ejercicio de garantías desde lo privado; el deber ser de la ley versus ciertas prácticas cotidianas de la ciudadanía y sus representantes. Estos sutiles linderos se ven complejizados cuando intervienen áreas sensibles de la seguridad y la Inteligencia que tradicionalmente han sido potestades exclusivas del Estado pero que tienen repercusiones directas sobre la vida de la población.

El tema de la rendición de cuentas no llega a instalarse en el debate intelectual contemporáneo sino hasta recién comenzado el siglo XXI, asociado básicamente a la cuestión de la calidad de las democracias, los procesos de reformas de segunda generación y a la búsqueda de un mayor control de los procesos de gobierno por parte de otros actores, sociales y políticos. De hecho, se puede afirmar que:

En los últimos años nos encontramos con que diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial han comenzado a presionar a los gobiernos nacionales por transparentar su información y expli-

* Segmentos del presente artículo forman parte de la tesis doctoral “La Seguridad Perversa” del autor. Universidad Nacional de Cuyo, dic. 2009.

** Investigadora asociada para el proyecto “Sistemas de Inteligencia” del programa de Relaciones Internacionales, FLACSO Sede Ecuador

*** Sociólogo, coordinador de investigación de FLACSO Sede Ecuador.

car sus decisiones. Desde la perspectiva de la gestión pública y el análisis organizacional, la transparencia ha cobrado importancia recientemente porque las reformas administrativas en diversos países, inspiradas en la Nueva Gestión Pública –NGP–, la han llevado a convertirse en un importante mecanismo de control sobre políticos y funcionarios de todos los niveles. Aún más, se puede decir que la transparencia es uno de los elementos de una nueva relación entre Estado y sociedad que se viene forjando desde las últimas dos décadas del siglo XX. (Vergara, 2005:27)

De esta manera, la rendición de cuentas –*accountability*– procede también de lógicas más globales de los sistemas democráticos para hacer visibles los procesos de toma de decisiones, el uso y distribución de recursos públicos o de financiamientos internacionales y de una renovada incidencia de la opinión pública sobre las prácticas de gobierno de cada país. En este sentido, es resultado de coacciones tanto externas como internas y de procesos internacionales como interinstitucionales. No obstante, en sociedades de baja densidad institucional, con frágiles equilibrios democráticos donde las decisiones políticas y de uso y distribución de recursos aún se encuentran ancladas en prácticas corporativas o patrimonialistas, el desarrollo de los sistemas de rendición de cuentas se enfrenta a inercias burocráticas que eluden aún la necesidad de participar de estas lógicas. Como señala Giandomenico Majone “las burocracias no nacen transparentes” y, por ende, no consideran necesario a priori reducir las asimetrías entre gobierno y control público de las decisiones (Majone, 1997).

El tema de la rendición de cuentas ha tenido –y tiene– un escaso tratamiento democrático en los temas de defensa, seguridad nacional, Inteligencia y seguridad interna porque en buena medida están vinculados con el rendimiento y calidad de la clase política que los aborda.

Generalmente en países donde la institucionalidad estatal es limitada o deficiente, y las competencias de control político sobre la fuerza pública son precarias, necesariamente van a coexistir inercias corporativas de las Fuerzas Armadas –FF.AA.– o policiales sobre el interés público y la participación ciudadana.

Asociado a este fenómeno también encontramos el rol que cumplen los partidos políticos e incluso movimientos sociales que, al ser portado-

res de una cultura política tradicional, les impide mirar a los asuntos de Inteligencia o seguridad como parte integrante de las políticas públicas del Estado; existiría una suerte de temas “tabú” supuestamente exclusivos de los militares o policías que tratarán erróneamente de calificar a esos asuntos como reservados sin necesidad. De esa manera, la dificultad para que exista un adecuado sistema de controles y equilibrios responde, tanto a una reducida facultad intrasistémica de las organizaciones públicas y burocráticas estatales –según las tesis de los constitucionalistas–, cuanto a la dispersión y falta de organización de colectivos organizados de la sociedad civil que no introducen los temas de Inteligencia, defensa y seguridad nacional como componentes de sus agendas o repertorios políticos.¹

Desde esa perspectiva, si bien determinados aspectos de la Inteligencia o seguridad no pueden ser abiertos y de acceso general al público porque volvería vulnerable ciertas áreas del Estado, sí se puede establecer determinados campos de intervención de la esfera pública donde se procesa la *accountability* entre ciudadanía y las autoridades. Es por ello que surge la interrogante de si el régimen democrático –en este caso el Ecuador–, sus instituciones como la Función Legislativa y el Quinto Poder del Estado, los partidos políticos en particular, poseen en realidad la capacidad para establecer mecanismos de control, rendición de cuentas y transparencia sobre sus entidades públicas, mucho más sobre las que tienen la responsabilidad constitucional de generar Inteligencia, orden y paz pública.²

El caso ecuatoriano bien vale la pena mencionarlo, porque los nuevos controles verticales y horizontales de rendición de cuentas incorporados en la Constitución del 2008 abren nuevos campos de intervención sobre ámbitos específicos de la Inteligencia y la seguridad pública.

¿Qué es la rendición de cuentas –*accountability*– y para qué sirve?

La noción de *accountability* legal está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucional-

1 Ramírez Gallegos (2007). “Franklin. Cambio político, fricción institucional y ascenso de nuevas ideas”. *Revista Iconos*: 23-28. FLACSO Ecuador: Quito

2 Véase Constitución del Ecuador. Sección cuarta Acción de acceso a la información pública Art. 91.

mente, “es decir que los actores políticos sean juzgados sobre la base del cumplimiento de procedimientos considerados correctos en tanto se ajusten a procedimientos legales preestablecidos” (Peruzzotti, 2002: 4). Mediante la separación de poderes, el reconocimiento de derechos fundamentales y el sistema de pesos y contrapesos, el constitucionalismo moderno establece instituciones que permiten poner límites a la arbitrariedad del poder del Estado y controles de carácter principalmente de gasto presupuestario.

La constitucionalización de las instituciones del Estado por parte del derecho público segmenta “el poder del Estado en una rama judicial, una legislativa y otra ejecutiva, y delimita la actividad del Estado en competencias rigurosamente circunscriptas” (Schluchter, 1981: 111-112). A su vez, los derechos fundamentales brindan salvaguardas contra intromisiones ilegales de los funcionarios del Estado en contra de los ciudadanos. En este escenario, los funcionarios públicos se mueven en un terreno definido de competencias y jurisdicciones, entre la norma legal y una decisión particular; hay un terreno limitado de discrecionalidad política (Marh, 1995: 154). En resumen, un gobierno será legalmente responsable –*accountable*–, si puede controlar que las acciones gubernamentales no infringen la ley y se ajustan al debido proceso (Bruneau, 2008: 4).

Para que los mecanismos de *accountability* funcionen con eficacia, es necesaria la existencia de un sistema legal con capacidad para imponer la ley y para hacer que los gobernantes la acaten con obediencia. Por otra parte, existe la idea de la responsabilidad política cuando los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones públicas o funcionarios corruptos, o simplemente, aquellas entidades cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado. En general, se sostiene que las elecciones son la institución central para llevar adelante este tipo de control (Przeworsky, 1999: 34), ya que ellas proveen a los ciudadanos un mecanismo que periódicamente “les permite responsabilizar a los gobiernos por sus actos, obligando a irse a aquellos que no actúan según el mejor interés de los votantes o reeligiendo a aquellos que sí lo hacen” (Galligan, 2000: 78).

Ante esta serie de ideas se sostiene que “las elecciones son ineficaces como mecanismos de rendición de cuentas y que, en consecuencia, los

votantes no siempre pueden estar bien informados de la coyuntura política, debido a intereses mezquinos del poder” (Peruzzotti, 2000: 10). Además, las elecciones autorizan a los representantes, en el caso de una democracia delegativa al Presidente, pero no hay una red de instituciones capaces de controlar de forma suficiente las acciones del Ejecutivo.

Aunque el poder está dividido constitucional, tradicionalmente y formalmente en tres poderes y hay un sistema formal de pesos y contrapesos³, la operación de esos mecanismos de compensación está bloqueada por un Ejecutivo que se percibe como la encarnación de la democracia y de la nación” (Held, 1993: 125), y a la vez considera a los mecanismos horizontales como obstáculos para sus acciones. En términos de dinámica institucional, intrasistémica, el dilema se presenta en el momento en que los representantes electos o el titular del Ejecutivo responden a la dinámica misma de su cargo y no a las expectativas de sus electores; en esta circunstancia, la elección tiene el “efecto perverso” de su reversibilidad, es decir, de su no capacidad de rendir cuentas fuera de la lógica del sistema político.

En ese sentido, la escasez de *accountability* horizontal en América Latina se debe, según Guillermo O’Donnell, al mal funcionamiento de la rendición de cuentas vertical que, según el mismo autor, consiste en la existencia de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también de acciones mediáticas que no logran sostener procesos continuos de investigación y quedan atrapados en la coyuntura. De esa manera, las iniciativas de estos actores sociales, si bien son importantes, se condensan en el objetivo de “monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de instituciones horizontales de control” (O’Donnell 1997: 128).

Por último, como muestra la extensa literatura sobre clientelismo político, compra de votos y fraude electoral, muchas de las democracias de la

3 En este sentido, las instituciones interactuantes están en una relación de control mutuo y/o de intercambio como es el caso de la Procuraduría General del Estado, la Fiscalía, las Superintendencias y la Contraloría. Es decir que una institución estatal tiene el propósito explícito de prevenir, cancelar y castigar acciones de otra institución estatal sobre la base de argumentos legales y respecto de acciones o inacciones presumiblemente ilegales efectuadas por parte de ésta.

región presentan áreas donde el libre ejercicio de los derechos políticos corre peligro debido a actores autoritarios que corrompen y manipulan las instituciones electorales (O'Donnell, 1997: 65). Lejos de brindar un mecanismo eficaz de *accountability* vertical, las elecciones en estas áreas contribuyen a reproducir estructuras políticas autoritarias y con baja participación de la ciudadanía en los asuntos públicos; por tal motivo, los mecanismos de *accountability*/rendición de cuentas vertical o social lo que buscan es:

(...) controlar política y legalmente las acciones de los políticos y de los burócratas. Las iniciativas de la sociedad civil y las investigaciones mediáticas se organizan en torno a demandas que exigen el cumplimiento de la ley y del debido proceso, exponen y denuncian actos gubernamentales ilegales, activan la operación de agencias horizontales de control y monitorean la operación de dichas instituciones. (Peruzzotti: Op.Cit).

Desde esa perspectiva, los mecanismos de *accountability* social a pesar de sus limitaciones y cortas temporalidades, no sólo contribuyen significativamente al cumplimiento de la ley en tanto constituyen un incentivo para que los gobiernos lleven adelante acciones que se ajusten al debido proceso, sino que también coadyuvan a que las acciones gubernamentales se correspondan con las preferencias de la ciudadanía. Por lo tanto, éstas representan un importante complemento de las elecciones para el logro de gobiernos políticamente responsables (Fox, 1998: 21).

Podemos decir de manera sintética que la *accountability* es parte del núcleo duro de los procesos de reforma estatal y de la administración pública, orientados ya no a la gobernabilidad asumida como lógica intrasistémica del aparato de gobierno, sino a la gobernanza, es decir, el proceso de dirección de la sociedad y su lógica sistémica⁴. Y en este contexto

4 Tal como lo señala Aguilar (2006:37) retomando el debate contemporáneo del cambio en la administración pública, la gobernación o gobernanza es la manera de gobernar cuyo objetivo es el desarrollo de todo un sistema social y sus subsistemas, económico, social, político e institucional, procurando mantener equilibrios efectivos entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. Desde esta perspectiva, la gobernanza involucra a todo el sistema y hace de sus subsistemas partes ejecutivas, por lo que la dirección ya no sólo es del sentido del gobierno sino de la sociedad toda. Este sutil cambio de palabras en realidad supone un cambio radical en

se inserta el debate sobre la rendición de cuentas relativo a aspectos de la Inteligencia y la seguridad.

Instituciones democráticas, cultura política y rendición de cuentas securizada

Genéricamente, la democracia es sobre todo un régimen o sistema de gobierno en donde los mandatarios son obligados a rendir cuentas sobre sus acciones en la vida pública por los ciudadanos que actúan indirectamente a través de la competencia y cooperación de sus representantes (Schmitter, 2003: 42). Se puede exigir rendición de cuentas en la medida en que no se participa del proceso de toma de decisiones y no se mantiene vinculaciones con dicho proceso.

Estas acciones se canalizan principalmente hacia los empleados públicos, en tanto y en cuanto las organizaciones administrativas no son cinturones de toma de decisiones de arriba hacia abajo, sino un proceso de toma de decisiones a niveles jerárquicos con responsabilidades específicas (Schedler, 2000), siendo un interés de estos controles crear transparencia dentro del proceso de toma de decisiones mediante la justificación ante determinados actos.

En términos restringidos, solo se aplica a los políticos a nivel de miembros de gabinete, legisladores, líderes de partidos; pero en un sentido más amplio, que implica el comportamiento en cualquier funcionario público, todos son sujetos del proceso a nivel gubernamental, legislativo, burocrático, judicial, diplomático y militar (Rivera, 2009).

El problema de la rendición de cuentas relacionado con los aspectos de seguridad internacional ha tenido un tratamiento poco exitoso debido al problema de la asimetría en las relaciones bilaterales y el peso de intereses hegemónicos que se imponen en las negociaciones. En los casos en que han existido procesos y juicios realizados desde el ámbito político en materia de política exterior, estos se han circunscrito a asuntos de defen-

las relaciones entre instituciones, actores y sectores, en cuyo centro se encuentra la rendición de cuentas como un mecanismo que permite la fluidez de la comunicación y los equilibrios en los factores antes señalados.

sa nacional propiamente dichos, al manejo fiscal y presupuestario de organismos de orden público y al desempeño de las FF.AA. en los procesos de transición democrática.⁵

En América Latina, por lo general, las cuestiones de seguridad no fueron muy relevantes en las agendas políticas, en los debates públicos nacionales y regionales, ni en las acciones de los organismos internacionales hasta que se puso énfasis en la necesidad de establecer mecanismos de diálogo y comunicación entre civiles y militares para consolidar la democracia (Rivera, 2001).

En este campo se han privilegiado los procesos de educación y capacitación en derechos humanos –DD.HH.– a las FF.AA. de distintos países, se ha visto la necesidad de fortalecer la administración de la justicia para reducir las autonomías de los militares y sus fueros especiales y se ha expresado el consenso para dotar la legitimidad al sistema político en términos de control y vigilancia sobre sus fuerzas militares y policiales, ya que “una de las señales de un régimen democrático en un país es la discusión pública acerca de todas las reglas de juego político, las políticas gubernamentales en general y los asuntos militares en particular” (Diamint, 1991: 45).

Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas, uno de los factores necesarios para el desempeño de la vida política en democracia, se encuentra atrapada entre dos polos tensos. Por un lado, la rendición de cuentas, especialmente la horizontal funciona inadecuadamente porque existe una subordinación o cooptación de las instancias de control público a los intereses coyunturales del ejecutivo y, de otro lado, existen tensiones provenientes de las culturas políticas que condicionan los niveles de autonomía de organizaciones de la sociedad civil y limitan de varias maneras las potencialidades de exigibilidad de derechos ciudadanos frente las autoridades⁶.

5 Asamblea Nacional del Ecuador (2009). Ley de Seguridad Pública del Estado. Visita En [www.derechoecuador.com](http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=5160&Itemid=547)

6 Hay varias prácticas políticas relacionadas con el clientelismo, el prebendalismo y el patrimonialismo que conspiran contra la construcción de ciudadanías plenas y la acción democrática de

Ha sido una característica constante en la política ecuatoriana la presencia de lógicas excluyentes y discrecionales en la toma de decisiones sobre el ámbito público y estatal. Frecuentemente, los reducidos grupos económicos y políticos que tienen acceso a esas decisiones imprimen un sello prebendario y clientelar acorde a los intereses de grupos y corporaciones que poseen mayor capacidad de presión y negociación, afectando de esa manera al propio sistema de partidos y a los niveles de participación que se supone deben estar presente en esas dinámicas. De ahí que los distintos movimientos sociales y sectores organizados de la sociedad civil cuestionen el discurso, prácticas e instituciones de ese tipo de estructuras políticas que se toman el nombre de la democracia y la representación para plasmar sus intereses particulares.

Asociado a este fenómeno se presenta un déficit en la construcción de ciudadanía y la falta de un verdadero Estado de derecho que garantice el cumplimiento de determinados valores de la democracia como la rendición de cuentas, la transparencia gubernativa, el consenso y el procesamiento normativo del conflicto como parte substancial de las reglas de juego democrático. De hecho, la existencia del clientelismo y el corporativismo han echado fuertes raíces en el sistema político al punto de transformar y desvirtuar los mecanismos de participación y de representación democrática (Pachano, 2002).

Cabe recalcar también que por lo menos en el plano discursivo y formal, el principal elemento constitutivo de la cultura política ecuatoriana compatible con el régimen político democrático es la aceptación y el acatamiento de las reglas del juego que lo sustentan; y sólo cuando las prácticas habituales de los actores sociales se ajustan a esas reglas, la democracia puede consolidarse (Burbano de Lara, 1999: 300). ¿Se produce esta situación en términos normativos y podemos constatar que esas acciones se encausan como compromisos adquiridos y cumplidos? Por desgracia las respuestas se perfilan como negativas porque en el Ecuador existe la tendencia casi crónica a cruzar las fronteras de las reglas establecidas, transgredirlas y acatar solamente aspectos que respondan a intereses particulares pactados previamente o negociados en las sesiones legislativas cuando corresponde a la Asamblea Nacional (Rivera, 2009).

Dichos comportamientos políticos se concretan en el plano legislativo cuando existe de por medio discusiones o tomas de posición respecto a los temas de seguridad pública y aún más si se tratan sobre las prácticas de Inteligencia. Es frecuente observar a los dirigentes de los partidos políticos mencionar superficialidades o banalidades cuando las dependencias estatales relacionadas con el combate al narcotráfico y la seguridad presentan sus informes financieros a organismos de control como el mismo Parlamento Nacional o la Contraloría General del Estado. No se habla en ningún momento de rendición de cuentas políticas, sus implicaciones para la población, o menos aún, sobre veedurías u observatorios sociales; constituye, por decirlo de alguna manera, una especie de zona marrón que bloquea o limita la capacidad de aprendizaje cultural e institucional democrático de la ciudadanía.

La segunda situación está referida a las características de la cultura política del Ecuador, pues al haber mecanismos populistas⁷ y clientelares utilizados por el Ejecutivo y otros poderes gubernamentales, las capacidades de rendición de cuentas de las autoridades respecto a la afectación de la segurización deja sin piso, por ejemplo, la aplicación efectiva de la ley de acceso a la información pública⁸; útil instrumento que puede servir como uno de los soportes que ayudan a elevar los niveles de concientización y aprendizaje colectivo. Frente a la temática del acceso a la información la ley dice que:

No podrá invocarse reserva, cuando se trate de investigaciones que realicen las autoridades públicas competentes, sobre violaciones a derechos de las personas que se encuentren establecidos en la Constitución Política de

7 Cabe mencionar que el populismo en el Ecuador nace como una respuesta a la concepción liberal sobre el pueblo; pero, al mismo tiempo, es una reacción paternal y protectora hacia las clases bajas. La tradición populista ecuatoriana tiene, en efecto, implicaciones, contradictorias para la democracia. Por un lado, el populismo se constituye en un movimiento de resistencia a las formas elitistas de ejercer a política. Desde esa perspectiva, su fuerza seductiva estriba en la capacidad que tiene para incorporar a la política a los sectores más empobrecidos y excluidos (Burbano de Lara, 1999).

8 Se considera información pública todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellas que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado.

la República, en las declaraciones, pactos, convenios, instrumentos internacionales y el ordenamiento jurídico interno⁹

Tomando esa referencia jurídica y normativa, cada ciudadano y ciudadana tiene potencialmente, *de jure*, derecho a controlar y determinar quién puede recopilar, conservar, procesar, utilizar y divulgar sus propios datos personales. Tiene derecho también a comunicarse de forma anónima y se debe garantizar que puedan optar qué información desea recibir, con quién quiere comunicarse y a través de qué medio de comunicación desea realizarlo; sin embargo, tanto para las Fuerzas Armadas ecuatorianas, así como para otras instituciones relacionados con la seguridad y que mantienen servicios de Inteligencia aún es muy riesgoso difundir, por ejemplo, el presupuesto de la defensa en la frontera norte del país, pues hacerlo, comprometería según esta óptica, a la seguridad nacional y sus instituciones estatales¹⁰ a pesar de que actualmente se encuentra ya incorporados como uno de los compromisos regionales del Consejo Sudamericano de Defensa UNASUR, la transparencia de los países miembros respecto de los gastos de la defensa.

Todos estos procedimientos se han desarrollado en medio de bajos niveles de control político y participación social sobre las acciones de las entidades estatales relacionadas con la seguridad nacional. Las pocas dinámicas de veeduría social establecidas por sectores organizados de la población han tenido escasos resultados y muchos de ellos han sido absorbidos a la larga por intereses de partidos políticos que, dependiendo de la coyuntura por la que atraviesan, estarán en la oposición o no del gobierno de turno. Este juego pendular ha contribuido también para el descrédito del Congreso Nacional y de otras instituciones que son vistas por la ciudadanía como ineficientes, cooptadas y comprometidas (Rivera, 2004).

9 Ver: Ley de Acceso a la Información.

10 Una tradición o creencia, basado en un secretismo mal fundado, sostiene que incluso el ámbito presupuestario debe ser considerado como tema de "reserva". Si bien existen áreas sensibles del funcionamiento económico de las FF.AA. que no pueden ser difundidas, por lo general la transparencia de los gastos normales son materia de control y planificación pública. De ahí que ese tipo de prácticas se asocien a una segurización del presupuesto y economía de la defensa.

Institucionalización de la Inteligencia, controles verticales en el Ecuador:

La historia de los servicios de Inteligencia del Ecuador no es muy distinta a la de los otros países de la región. Marcada por la seguridad nacional, el enemigo interno de la subversión y la falta de controles para la rendición de cuentas. Su labor se caracterizó por realizar principalmente Inteligencia política entre períodos dictatoriales, democracias inestables y líderes populistas y autoritarios.

La ausencia de controles sobre su gestión ha generado imaginarios de clandestinidad y abusos frente a la evidente vulnerabilidad de su eficacia. El presente artículo se referirá a la experiencia ecuatoriana y la rendición de cuentas social en temas de seguridad y principalmente en Inteligencia. Se observará cómo logro el activismo de derechos humanos insertar reformas normativas de rendición de cuentas vertical, procedimientos legales y reformas estructurales.

En el Ecuador, el debate alrededor de la Inteligencia ha sido escaso y considerado de ámbito exclusivo de lo militar más que lo policial. Quizás su explicación radique en el largo conflicto limítrofe con Perú que por más de un siglo marcó tanto la política de defensa y exterior del Ecuador (Bonilla, 1999), subordinando cualquier otro tipo de amenaza tanto la seguridad interna¹¹ como seguridad pública a los intereses nacionales de defensa.

En contraste con las comunidades militares, se encuentran los servicios de Inteligencia policial de los cuales poco se conoce y cuya institucionalización ha sido precaria. Creándose varias agencias especializadas de élite, pero desarticuladas entre sí, muy vinculadas a las líneas de interés de la cooperación internacional en temas de seguridad¹² versus dependencias de menor jerarquía, realizando tareas de información relacionadas con los intereses políticos coyunturales (Barreiro, 2010).

11 La seguridad interna considerada en la dimensión del enemigo interno, subversión o la expansión comunista.

12 “El informe de la Comisión de Transparencia y Verdad también se indica que el financiamiento de Estados Unidos a Ecuador en aspectos de cooperación “determinó el sometimiento” de varios organismos de seguridad del país”. Visita el 10 de enero de 2011, <http://confirmado.net/justicia/10341-ataque-de-angostura-se-efectuo-con-apoyo-de-la-base-de-Manata-afirma-Comision-de-Transparencia-y-Verdad.html>.

En esos contextos, ¿cómo establecer y aplicar mecanismos de rendición de cuentas verticales y horizontales¹³? Partamos del principio que para fortalecer y convertir a la Inteligencia en actor legítimo dentro de la toma principal de decisión del gobierno tienen que existir procesos de rendición de cuentas verticales y horizontales con marcos jurídicos claros respecto a las áreas de su competencia. En estos procesos intervienen aspectos básicos como auditoría y fiscalización tanto presupuestaria como de gestión, así como responsabilidades concretas sobre conducción política y estratégica (Lowenthal 2009).

En el caso ecuatoriano, la poca tradición institucional de transparencia y nula auditoría social sobre los temas de Inteligencia, seguridad y defensa han evidenciado un divorcio entre las comunidades de Inteligencia tanto militares como policiales y los tomadores de decisión. Como lo evidenciaron las acciones posteriores al ataque de las fuerzas militares colombianas en Angostura que derivó en la conformación de una comisión *ad hoc* para efectuar auditoría sobre la Inteligencia militar y policial que derivó en una propuesta de reestructuración de los servicios (Informe de la Comisión de Transparencia y Verdad Angostura, 2009).

La baja credibilidad de los servicios de Inteligencia en el Ecuador tanto desde la percepción de los ciudadanos así como desde los decisores ha provocado una ola de reformas en los últimos cuatro años enfocadas a la reestructuración del sector de seguridad e Inteligencia puntualizando la necesidad de lograr articular un sistema con controles horizontales y verticales que garanticen un fortalecimiento de las comunidades y que logren cumplir su papel asesor en la toma de decisión¹⁴. Dentro de este esfuerzo

13 Un principio básico dentro de las democracias, son los equilibrios de poder entre las tres funciones universalmente reconocidas Ejecutiva, Legislativa y Judicial que logran mediante su control mutuo la permanencia del Estado de Derecho. La manera de lograrlo es mediante controles tanto cruzados como horizontales y verticales.

Se consideran a los horizontales aquellos que siendo de igual jerarquía y mediante procedimientos legalmente instituidos deben ser cumplidos entre sí, y los verticales en dos dimensiones. Los primeros que hacen referencia a la gestión interna institucional y cuyas sanciones son administrativas y los segundos, a las cuales se refiere este trabajo, las que provienen de la esfera pública y logran tener un incidencia dentro de la toma de decisión del Estado y de la normativa interna.

14 A partir de la Constitución del 2008, se incorporó el concepto de seguridad integral y humana cuestionando la tradicional visión de la seguridad nacional y defensa. Para el 2009, se promul-

y como primera experiencia de evaluación de los servicios de Inteligencia y seguridad se conformó la Comisión de la Verdad como experiencia de control social que analizó prácticas de tortura y violación a los DD.HH. por parte de unidades policiales y militares en el período 1984-2009 a la cual nos referiremos en este trabajo.

Institucionalización y controles

A pesar de que en el Ecuador se registra los primeros esfuerzos de institucionalizar los servicios de Inteligencia a través de las Fuerzas Armadas en 1902¹⁵ (Castillo: 2009) con los Servicios técnicos de Informaciones, es hasta el regreso a la democracia y la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional de 1979 que se legitima normativamente la existencia de un órgano estatal-militar con el objetivo de administrar información estratégica para la ejecución de planes de Seguridad Nacional y la toma de decisiones a través de la Dirección Nacional de Inteligencia. Este era el gran órgano rector del cual dependían doce agencias de Inteligencia.

Ley de Seguridad Nacional:

Art.17 “con la misión fundamental de proporcionar la información estratégica que sirva de base para la elaboración y ejecución de los planes de Seguridad Nacional, [además de] [...] coordinar las actividades de los Organismos de informaciones que forman parte de la estructura de Seguridad Nacional” (Ley de Seguridad Nacional, 1979, Art. 17).

El referirse a la seguridad durante la década del setenta, en el escenario ecuatoriano, se convirtió en un sinónimo de Seguridad Nacional que abarcaba tanto el ámbito interno y externo. El externo orientado al histó-

gó la Ley de Seguridad Pública y del Estado incorporando al sistema de Inteligencia como uno de sus subsistemas regido por la Secretaría Nacional de Inteligencia. En el 2010, se promulgó el reglamento de la misma Ley priorizando en temas de Inteligencia el manejo de información, y actualmente se intenta estructurar tanto el subsistema militar como el policial.

15 La Ley Orgánica Militar promulgada en 1902, durante la Revolución Liberal, se establece la unidad de informantes.

rico conflicto territorial con el Perú y el enemigo interno entendido como la expansión de la insurgencia.¹⁶ Esto dio origen a una serie de acciones institucionales orientadas a responder al peligro de estas amenazas de 1979 hasta 1998, teniendo a las comunidades de Inteligencia militar y policial como principales ejecutoras de este ámbito. A pesar de ello no se logró definir claramente los ámbitos de cada comunidad y para temas de seguridad interna que no fueran de defensa se mantuvo cierta autonomía e independencia del Consejo de Seguridad Nacional –COSENA– y la Dirección Nacional de Inteligencia (Piedra, 2008).

Este es el caso de la creación de unidades especializadas de la Policía Nacional. Para 1985 y como consecuencia de la presencia del grupo subversivo “Alfaro Vive Carajo” se crea un grupo de Inteligencia policial denominado Unidad de Inteligencia Anti Subversiva. A año seguido, 1986, se conforma la Unidad de Investigaciones Especiales de la Policía –UIES–. Ambas unidades especiales creadas legalmente y con una fuerte influencia en su conformación y funcionamiento de la cooperación internacional¹⁷ (El Comercio: sección Judicial, 2008), pero que no respondían a una estructura organizacional clara y legalmente regulada por la normativa nacional, lo cual les permitía mantener una cierta autonomía en sus funciones diversificando los canales de mando e información. Luego de casi 12 años de creación de estos órganos de Inteligencia, 1998, la Ley Orgánica de la Policía Nacional incorpora legítimamente la figura de la Dirección General de Inteligencia –DGI– como órgano asesor de la Comandancia General y Estado Mayor para el manejo de la información desde los departamentos policiales manteniendo las unidades especializadas con su propio funcionamiento.

Los controles que mantenía la normativa ecuatoriana respecto a la gestión y operaciones de Inteligencia se orientaban a la visión tradicional, pero sigilosa del control presupuestario de los gastos reservados por parte de la Contraloría del Estado a través del Banco Central y únicamente eran asignados a los Ministerios de Defensa y Gobierno. Estos gastos reserva-

16 “La Ley de Seguridad Nacional impuso la noción de una sociedad militarizada y en guerra permanente contra el virus del comunismo”. Informe Comisión de la Verdad (2010: 31).

17 Este reportaje hace referencia a las fallas de Inteligencia en el evento de Angostura y la entrega de los discos duros de la UIES a la Embajada de los Estados Unidos.

dos o secretos eran definidos como asignaciones presupuestarias exclusivas para el mantenimiento de la seguridad interior y exterior del Estado y la conservación de la paz y el orden público (Reformas al Reglamento del 2 de marzo de 1967 al manejo de Fondos Públicos, según Registro Oficial No. 834, viernes 1 de diciembre de 1995.), control que excepcionalmente fue realizado, salvo por escándalos¹⁸ sobre asignación de estos fondos para otros fines y que legalmente debían ser mediados por la Contraloría General del Estado y la Función Legislativa. En ese contexto, el único insumo de análisis era la cuenta especial del presupuesto nacional manejado por el Banco Central, situación que dificultaba ejercer *accountability* ni horizontal ni vertical en períodos posteriores al gasto porque no existe una constancia en los ministerios de Defensa o Interior (Barreiro, 2009).

Actualmente, con la reforma del sector de Seguridad y la creación de la Secretaría de Inteligencia en el 2009, parecería ser que la primera instancia de auditoría de gestión sobre Inteligencia sería el Presidente de la República con previo filtro del Ministerio de Seguridad Interna y Externa a través de la aprobación y seguimiento en el cumplimiento del Plan Nacional de Seguridad, (Ley de Seguridad Pública y del Estado, Art. 15, 9). Respecto al ámbito presupuestario se mantiene la asignación presupuestaria de “gastos especiales” para temas de Inteligencia y Contrainteligencia que se relacionen con defensa, seguridad interna y de orden público que deberán ser controlados por Contraloría. También se ha establecido como mecanismo de control un informe trimestral de actividades por parte del Secretario Nacional de Inteligencia ante la Comisión de Seguridad y Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional.¹⁹

18 El vicepresidente Dahik, fue denunciado y destituido por mal uso de gastos reservados. De igual manera en 1998, César Verduga, el ministro de Gobierno de Alarcón, huyó del país acusado de malversar las asignaciones presupuestarias destinadas a fondos reservados. www.explored.com.ec/noticias.ecuador/cesar-verduga-se-quedo-sin-piso-66471.66471.html. visitado el 10 de enero del 2011.

19 Luego de una entrevista realizada al Secretario de dicha Comisión, al parecer los temas de seguridad siguen siendo tratados tras una cortina de humo por lo cual desde el 2009, fecha de promulgación de la Ley, hasta hoy no ha existido una rendición de cuentas por parte del Secretario de Inteligencia ni del sector de seguridad salvo, el primer informe rendido en el mes de enero del 2011 por parte del ministro de Defensa, Xavier Ponce.

Se incorpora la posibilidad de acceder a información clasificada como reservada, secreta y secretísima por el transcurso del tiempo en cinco, diez y quince años respectivamente. Excepcionalmente y bajo orden judicial la Corte Constitucional podrá solicitar la desclasificación de información por presunción de violación a derechos humanos.

Con el fenómeno de la criminalidad transnacional relacionada a las drogas, para el 2005 se crea como unidad adjunta de la Procuraduría General del Estado la Unidad de Inteligencia financiera, manteniendo cierta autonomía del resto del sistema de Inteligencia estableciendo campos paralelos de información más que servicios complementarios.

Uno de los principios para la rendición de cuentas vertical eficientes tanto desde el Ejecutivo como el Legislativo es concebir a la Inteligencia como la capacidad de la recolección, procesamiento, integración, evaluación, análisis e interpretación de información para la toma de decisiones. Para esto, es importante institucionalizar y fortalecer todos los servicios de Inteligencia que componen la comunidad y articularlos mediante el establecimiento de competencias claras que no dupliquen o generen canales paralelos de esfuerzos, trabajo e información. Todo esto porque ello ampliaría el universo de auditar más allá del gasto corriente y reservado; se podría ejercer control sobre gestión y procedimientos tanto reservados como desclasificados (Born y Leigh, 2007:141), experiencias que ya han sido aplicadas en Estados Unidos y la Argentina.

Entre los controles horizontales y la participación ciudadana

La propuesta política de la Revolución Ciudadana que llegó al poder en el 2007, planteó como eje fundamental la refundación del País a través de una nueva Constitución que dibujaba un nuevo escenario para la democracia ecuatoriana y aún más para el modelo tradicional del Estado-Nación. De tres poderes tradicionales e independientes se pasa a tener cinco incluyendo al de Transparencia y Control Social y el Electoral.

Se consagra a nivel de norma constitucional el derecho al ejercicio de la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Si bien los modelos tradicionales democráticos de gobierno parten de un sinnúmero de pro-

cedimientos legalmente normados para el control de la gestión estatal (Lowenthal, 2009:2), la Constitución del 2008 establece explícitamente el derecho de todo ecuatoriano a fiscalizar los actos del poder público, Art. 61, abriendo una puerta amplia para el ejercicio de rendición de cuentas social.

Siendo uno de los aspectos fundamentales el reconocimiento de la acción jurídica de acceso a la información, Art. 91, inclusive con capacidad de ser interpuesta frente a la negativa por tratarse de información reservada, confidencial o secreta. Siendo el único límite para lo reservado o confidencial su calificación legal o declaración judicial.

El nuevo derecho ciudadano a la participación se acompaña de la implementación de mecanismos de rendición de cuentas denominados controles sociales, estos deberán estar promovidos y custodiados por la Función de Transparencia y Control Social mediante procedimientos de fiscalización a toda entidad pública o que administren dineros públicos. Sus funciones principales son:

- a) Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar con procesos de veeduría ciudadana y control social.
- b) Instar a las demás entidades de la función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.
- c) investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.
- d) Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan;
- e) Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley. (Constitución del 2008)

Esta amplia gama de potestades ciudadanas parecerían armar a los controles verticales ciudadanos de fuertes mecanismos legales que les permitirían incidir sobre la fiscalización y participación en la toma de decisiones. Pero en temas de seguridad y sobre todo de Inteligencia aún se mantiene el divorcio entre el ejercicio ciudadano y la razón de Estado a pesar de que en la Ley de Seguridad Pública y del Estado se establece el derecho de participación individual y colectiva en las políticas públicas y acciones de planificación evaluación y control de las políticas públicas salvo el uso de la fuerza (Art. 45). De igual manera, en el caso del Reglamento a esta Ley, la participación sigue siendo dimensionada como derecho de acceso de información más no de control y rendición de cuentas de gestión (Art. 30, 31,32 y 34).

A pesar de esta taxativa forma de consagrar el derecho de participación ciudadana y de rendición de cuentas, no se encuentra claramente instrumentalizados los procedimientos para lograr ejercer este derecho, logrando tener una aparente concordancia con la Constitución pero que evidencia una relación tautológica que no logra resolverse para el ciudadano común.

La Comisión de la Verdad, experimento exitoso de la rendición de cuentas social

En medio de una gran polémica sobre la veracidad de la información y su contenido, el 31 de mayo del 2010, se dio lectura y acceso público al Informe de la Comisión de la Verdad, como resultado de una lucha activista²⁰ de alrededor de veinte años sobre los desaparecidos y torturas realizadas en la época de la presidencia de León Febres Cordero. De las cuáles los

20 Al referirnos al activismo debemos dimensionarlo como una categoría fundamental para considerar que la figura de la rendición de cuentas social exista. Una definición sobre rendición de cuentas social dice: "...conjunto de actores e iniciativas incluyen distintas acciones orientadas a supervisar el comportamiento de funcionarios o agencias públicas, denunciar y exponer casos de violación de la ley o de corrupción por parte de las autoridades y ejercer presión sobre las agencias de control correspondientes para que activen los mecanismos de investigación y sanción que correspondan." (Peruzzotti, 2006, 247).

casos más relevantes fueron la muerte de miembros del Grupo Alfaro Vive Carajo, y la desaparición de los hermanos Restrepo y Consuelo Benavides.

Si bien este activismo fue mantenido por sus familiares mediante denuncias diarias y plantones frente al Palacio de Gobierno años tras año, no es sino hasta la presidencia de Rafael Correa que se considera como un tema de agenda política alrededor de la memoria y de la reparación de los familiares y otras víctimas de esta época de la derecha ecuatoriana y logra institucionalizarse mediante su creación vía Decreto ejecutivo No. 305, de 3 de mayo.

La flamante Comisión se establece como un órgano de rendición de cuentas *ad hoc* para examinar en casos concretos las prácticas violatorias a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad por parte de los servicios de Inteligencia ecuatorianos en especial a los correspondientes a la época 1984-1988.

Los casos estudiados se enmarcaron en la presunción de la comisión de los siguientes eventos:

1. Ejecución extrajudicial, homicidio, muerte bajo custodia;
2. Desaparición forzada
3. Tortura
4. Violación sexual
5. Detención Arbitrario

Alrededor de estos actos la Comisión realizó un trabajo que pudiera establecer dónde, cuándo, cómo, porqué, quiénes fueron los afectados y quiénes fueron los ejecutores de estas violaciones concluyendo que existen dos períodos claros de prácticas:

1. La violación de los derechos humanos consumados en el período 1984-1988 son de especial gravedad y se consideran producto de una “política de Estado”. (Informe Comisión de la Verdad, 2010: 26).
2. Las violaciones a los derechos humanos realizadas desde 1988 en adelante se trata de prácticas institucionalizadas de las distintas agencias de seguridad de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

Si bien estos dos presupuestos metodológicos evidentemente direccionados motivaron varias críticas alrededor de legitimidad de la información del documento, no es menos cierto que por primera vez se examinaba las distintas agencias de Inteligencia de la comunidad ecuatoriana publican-do cuáles eran sus ámbitos y sus prácticas además de la relación manteni-da con la cooperación internacional. Toda información que hasta ese momento había sido vedada para los ámbitos ajenos a la seguridad.

Según dicho Informe tanto los servicios de Inteligencia militares como policiales operaban al margen de la ley, realizando labores de espionaje político mediante la vigilancia, la identificación, fichaje y persecución de actores políticos, sindicales, intelectuales y religiosos de izquierda (Informe Comisión de la Verdad, 2010). Argumento que no pudo ser refutado se derivaba de las investigaciones de los archivos desclasificados y, por otra, porque gran parte de la información había sido incinerada.

Previo a la descripción sobre las distintas agencias de Inteligencia que muestra el Informe es importante resaltar que hasta la vigencia de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009, los servicios de Inteligencia te-nían una división básica entre lo externo, que correspondía a lo militar, y lo interno a la Policía pero como una fuerza auxiliar de defensa nacional (Ley de Seguridad Nacional, 1975). Todo esto le permitió a esta última mantener su informalidad de operaciones a nivel de fuentes y personal civil y militar y a la vez un proceso de especialización promovido desde la cooperación internacional en temas puntuales²¹ a pesar de que normati-vamente no tenían una independencia sobre las operaciones de investiga-ción e Inteligencia cuya autoridad rectora eran las Fuerzas Armadas por medio de la Dirección Nacional de Inteligencia.

21 Tanto la creación del Grupo de Intervención y Rescate –GIR–, la Unidad de Investigaciones Especiales –UIES–, el Escuadrón Volante, el Grupo de Operaciones Especiales –GOE– y el Grupo de Apoyo Táctico –GAO– entre otros, fueron creados por la cooperación internacional principalmente norteamericana para combatir amenazas a la seguridad específicas. Su canal de mando no se sujetaba exclusivamente a los decisores políticos ecuatorianos y los archivos de información reservada eran compartidos entre el cooperante y el gobierno del Ecuador.

Estructura de los servicios de Inteligencia en el Ecuador 1975-2009

Uno de los grandes aportes de la investigación realizada por la Comisión de la Verdad fue el acceso a documentación clasificada que permitió delinear las estructuras tanto normadas como aquellas prácticas sobre todo de indagación y análisis del sistema de Inteligencia del Ecuador respecto a la seguridad interna y el enemigo interno, en el período 1984-2009. Probablemente un aspecto que no se aborda, debido al objeto de estudio de la Comisión, pero que también fue fundamental para el período 1984-1998 es el referente a los sistemas de Inteligencia y la política exterior, en concreto el conflicto con el Perú, área que podría ser de gran interés para la investigación histórica de las comunidades de Inteligencia ecuatorianas.

Otro aspecto importante que se muestra en la descripción de las estructuras que conformaban el sistema de Inteligencia es la fuerte institucionalización del frente militar, su legitimidad en la toma de decisiones y el claro nivel de mando versus los servicios policiales creados *ad hoc*, desarticulados entre sí, con poca institucionalización hacia lo policial y con instancias inclusive clandestinas de investigación. Sus efectos prospectivos se mostrarían claramente en los acontecimientos del 30 de septiembre del 2010 en el levantamiento policial.

El sistema planteado por el Informe es el siguiente:

Consejo de Seguridad Nacional, COSENA

Instancia de toma de decisión presidida por el Presidente de la República y conformada por representantes del Poder Judicial y Legislativo, autoridades monerías y financieras, y demás carteras ministeriales.

Su labor era de análisis y elaboración de productos de Inteligencia para la toma de decisión del Presidente, siempre priorizando las amenazas de seguridad nacional. Su principal instancia de análisis y procesamiento de información era la Dirección Nacional de Inteligencia.

Dirección Nacional de Inteligencia, DNI

La Dirección Nacional de Inteligencia –DNI–: Establecida por la Ley de Seguridad Nacional que estaba al servicio del COMACO –Comando

Conjunto del Ecuador—. Su función principal era proporcionar información estratégica, elaborar y ejecutar planes de seguridad nacional mediante la coordinación de actividades con las distintas agencias. La Ley de Seguridad Nacional le otorgaba la capacidad de crear comisiones especializadas además de planificar y ejecutar operaciones de Inteligencia para la seguridad nacional justificando las operaciones de espionaje.

Agencias de las Fuerzas Armadas

Batallón de Inteligencia Militar (BIM) (1984-1988):

Se trataba de una escuela de perfeccionamiento y entrenamiento de personal de Inteligencia. Según el Informe esta escuela tuvo dos momentos. El primero de vigilar la expansión del enemigo interno y la segunda la planificación y ejecución de acciones que violaron a los derechos humanos.

Servicio de Inteligencia Naval

Se lo consideró como partícipe de detenciones arbitrarias, torturas y ejecuciones extrajudiciales.

Inteligencia de la Fuerza Área

Su accionar en la vigilancia a elementos políticos sospechosos de subversión fue limitada.

Destacamento Especial de Inteligencia de la Presidencia de la República

Para el período 1984-1988 realizó misiones especiales de Inteligencia.

22 El SIC-10 era una unidad de investigación mediante estrategias de torturas, no consta su existencia legal en ningún instrumento normado pero era reconocido testimonialmente en la época (1984-1985) como el sitio de la indagación tortuosa de subversivos.

Agencias de la Policía Nacional

Servicio de Investigaciones Criminales, SIC-10

La creación del mítico SIC-10²² cuya creación no puede ser sustentada por ningún instrumento legal pero que según la investigación testimonial del Informe se la conformó con personal de la antigua Brigada de Automotores de la Policía Nacional que eran especialistas en delitos transnacionales. Su misión era el combate y la erradicación de subversión.

Oficialmente se negaba su existencia pero se conocía que su canal de mando dependía directamente del Ministro y Subsecretario de Gobierno. Sus estrategias eran la infiltración y la indagación mediante tortura.²³

La Unidad de Investigaciones Especiales, UIES

Su creación tiene origen en el SIC-P y tiene como justificativo el secuestro de Nahín Isaías, 28 de septiembre del 1985. Su objetivo fue la investigación para la erradicación de la subversión. Sus labores se centraban en la investigación, seguimiento, Inteligencia y también operaciones especiales acompañados de una estrategia de trabajo clandestina.

Un año después de su creación pasó a conformar el Servicio de Investigación Criminal de Pichincha. Desde 1985 hasta 1992 su misión seguía siendo la insurgencia y desde esa fecha hasta el 2008, se mantuvo en Inteligencia para el crimen organizado. A partir del 2008 sufrió una reestructuración como resultado del ataque de Angostura²⁴ y la evidente de-

“(…) en el caso Isaías, donde según testimonio de Patricio Baquerizo, el mayor Edgar Vaca lo reconoció (pues en junio de 1984 él mismo lo había torturado) y le infligió torturas como electricidad…” (Informe Comisión de la Verdad, 2010)

23 Uno de los documentos desclasificados comprueba la existencia S.I.C. y su manual operativo. “5.- Cuando el SIC. -10 tenga que realizar un trabajo u operativo, se dará (SIC) instrucciones al Jefe de Control General y a la Central de Radio patrullas, para evitar el entorpecimiento del objetivo que realizará el SIC-10”. (Informe de la Comisión de la Verdad, 2010)

24 La razón de la reestructuración de la UIES radicó en la evidencia que conocía que la operación Fénix se iba a realizar y no notificó a las instancias Presidenciales. A parte de ello, se estableció que esta Unidad venía trabajando en investigaciones conjuntas con el DAS de Colombia sobre temas de lucha contra el narcotráfico, y que esta información fue entregada en su totalidad, mediante los discos duros de las computadoras a un representante de la Embajada de Estados Unidos ya que este país financiaba la investigación.
<http://www.eluniverso.com/2009/03/1/1355/5B365F78BAEF455B94CF60138AFFD09A.html>, Visitado el 10 de enero del 2011.

pendencia de esta unidad de la cooperación internacional norteamericana. Su nueva estructura la denominaron Unidad de Lucha contra el Crimen organizado –ULCO– y cuya función es el combate al crimen organizado mediante la investigación policial.

El Grupo de Intervención y Rescate, GIR

Son fuerzas especiales de la Policía Nacional cuyo objetivo era el campo operativo de combate a la subversión. Se trata de una unidad operativa que depende de la información proporcionada por las agencias de investigación y análisis.

El Escuadrón Volante (1985-1992)

Bajo la lucha de la delincuencia común se realizó violaciones a los derechos humanos contra miembros de organizaciones políticas contrarias al gobierno. A diferencia del SIC-10, no fue clandestina ya que su origen fue público orientado al combate de la delincuencia común.

Unidad de Seguridad Pública

Se trataba de una dependencia del Ministerio de Gobierno cuya misión era el combate a las amenazas a la seguridad interna; hasta la actualidad existe esta dependencia con el nombre de Dirección de Seguridad Pública. En la presidencia de Febres Cordero, 1984-1988, se encargaban de realizar labores de Inteligencia política ya que contaba con personal civil en calidad de informantes.

Consideraciones finales

- La implementación de controles horizontales y verticales en temas de seguridad, defensa e Inteligencia dependen de la fortaleza institucional que articule las instancias legislativas, judiciales, ejecutivas y participativas en un Estado democrático.
- A pesar de la instauración de controles horizontales para los ámbitos de seguridad e Inteligencia, su cumplimiento en el caso ecuatoriano sigue siendo escaso y justificado por informes presupuestarios.

- Los controles verticales y sociales en temas de seguridad e Inteligencia mantienen una relación íntima con el fortalecimiento del ejercicio de los derechos ciudadanos y las organizaciones sociales.
- Históricamente el control vertical en el Ecuador, se lo ha ejercido por medio de comisiones *ad hoc*, la de la Verdad y Transparencia en Angostura, para examinar eventos crisis que han vulnerabilizado la seguridad del Estado ecuatoriano y han visibilizado las falencias del sistema de Inteligencia.
- El balance de los servicios de Inteligencia en el período 1984-1988, respondía a la lógica de la defensa nacional mediante la erradicación del enemigo interno y mediante técnicas de tortura, represión, inseguridad y clima de miedo (Comisión de la Verdad: 2010, 401). Siendo 118 casos estudiados los cuáles generaron recomendaciones para satisfacción, restitución, rehabilitación e indemnización de sus víctimas.
- A pesar de que su divulgación trajo críticas sobre la legitimidad de las denuncias y las aseveraciones alrededor de los acciones de la comunidad de Inteligencia, en la Historia del Ecuador no existe otro caso que ejemplifique la *accountability* social como una acción tomada desde los actores ciudadanos alrededor de la fiscalización de políticas y prácticas de seguridad e Inteligencia que haya sido institucionalizada por las autoridades públicas y que hayan podido inclusive incidir en la iniciación de causas fiscales para la reparación de las víctimas.
- El Informe también evidencia la baja institucionalización del sistema de Inteligencia del Ecuador frente a una alta legitimidad de las agencias militares y una desarticulada labor de las agencias policiales en el período 1984-2008.
- La Comisión deja planteado una necesidad de analizar el papel de la cooperación internacional en Inteligencia y temas de seguridad y su relación con la baja institucionalidad del sistema ecuatoriano.

Bibliografía

- Barreiro, Katalina (2009). Informe Final “Proyecto de Seguridad Interna”. Quito: Ministerio del Interior, investigación no publicada.
- Bonilla, Adrián (1999). *Ecuador-Perú: horizontes de negociación y conflicto*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Born, M. y Leigh, I. (2007). “Responsabilidad democrática en los servicios de Inteligencia”. *Anuario SIPRI*. Estocolmo: SIPRI.
- Bruneau, Thomas (2008). *Ministerios de Defensa y Relaciones Civiles-Militares en Democracia*. Monterrey, California: Centro Naval de Post-gradados.
- Burbano de Lara, Felipe (1998). *Cultura Política y Democracia en el Ecuador*. Documento de Trabajo de CORDES no. 10 del Proyecto CORDES Gobernabilidad, CORDES, Cooperación Española. Quito: Fundación Konrad Adenauer, septiembre.
- Burbano de Lara Felipe (2003). “Democracia, cultura política y gobernabilidad –los estudios políticos en los años noventa–”. En *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Burbano de Lara. Compilador, Serie Antología, Quito: FLACSO.
- Castillo, Jaime (2009). “La influencia en la Estructura de Inteligencia Nacional en el Ecuador”. En *Democratización de la Función de Inteligencia*. Russell Senson y Susana Lemozy. Washington: NCDI Press.
- Castoriadis, Cornelius (1996). “La democracia como procedimiento y como régimen”. *Iniciativa Socialista*; No 38, <http://www.inisoc.org/Castor.htm>
- Celi, Pablo (2003). *Dimensión Institucional de la Política de Defensa: rol parlamentario y política exterior*. Redes 2003 www.resdal.org/redes-03-celi2.pdf
- Constitución del Ecuador (2008). Quito: Asamblea Nacional.
- Donadio, Marcela (2004). *El Presupuesto de Defensa en América Latina: la importancia de la transparencia y de herramientas para el monitoreo independiente*. Buenos Aires: Ser en el 2000.
- Designis. *El Análisis político del discurso: entre la teoría de la hegemonía y la retórica*. Entrevista a Ernesto Laclau. Entrevista a Ernesto Laclau. Federación Latinoamericana de Semiótica. Visita en http://www.designisfels.net/designis2_6.htm

- Diamint, Rut (2001). *Democracia y seguridad en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella – Grupo Editor Latinoamericano.
- Entrevista realizada a Fredy Rivera (2008). En Piedra, Lorena (2010). *El efecto de los eventos de la crisis en los sistemas de Inteligencia*. Tesis de Maestría de Relaciones Internacionales. FLACSO sede Ecuador.
- Confirmado. Net* (2009). “Ataque de Angostura se efectuó con apoyo de la base de Manta, afirma Comisión de la Verdad”. 10 de diciembre, Quito. Visita el 10 de enero de 2011 en <http://confirmado.net/justicia/10341-ataque-de-angostura-se-efectuo-con-apoyo-de-la-base-de-Manata-afirma-Comision-de-Transparencia-y-Verdad.html>.
- El Comercio* (2010). “Caso Angostura: Fiscalía vincula a dos ex jefes militares de Colombia en Juicio”. Sección Judicial, 13 octubre: 5, Quito.
- El Universo* (2009). “La UIES trabajó con organismo colombiano para seguir a Reyes”. Sección Política, 3 de marzo, Guayaquil, Visita el 5 de enero de 2011 en <http://www.eluniverso.com/2009/03/1/1355/5B365F78BAEF455B94CF60138AFFD09A.html>
- Entrevista realizada al Dr. Germán Vega Castellanos, Secretario de la Comisión de Relaciones Internacionales y Seguridad De la Asamblea Nacional del Ecuador.
- Fitch, Samuel (1998). *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Colorado University Press: Boulder.
- Fitch, Samuel (1977). *The Military coup d’Etat as a Political Process*. Jhon Hopkins. Baltimore: University Press.
- Fox, Jonathan y David Brown (1998). *The Struggle for Accountability*. The World Bank: Mit Press
- Galligan, D.J. (2000). *Making Government and Administration Accountable*. Washington DC.
- Held, David (1993). *Modelos de Democracia*. Madrid: Alinaza Editorial.
- Hoy* (1988). “César Verduga se quedó sin piso”, 3 de abril, Quito. Visita el 10 de enero de 2011 en www.explored.com.ec/noticias.ecuador/cesar-verduga-se-queda-sin-piso-66471.66471.html.
- Informe de la Comisión de la Verdad (2010). Quito: Ediecuatorial.
- Informe de la Comisión de Transparencia y Verdad Angostura (2009). Visita el 7 de septiembre de 2010 en

- www.eluniverso.com/data/recursos/.../informeangosturafinal.pdf.
- La Jornada (2010). “En el país todos los cuadros de Inteligencia trabajan para la CIA”. 25 de octubre, Aguas Calientes, México.
- Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009). Quito: Asamblea Nacional.
- Lowenthal, Mark M. (2009). *Intelligence from secrets to policy*. Washington, DC: CQ Press.
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Serie Ensayos y Documentos. México: FCE.
- Manin, Bernard, Przeworski, Adam y Stokes Susan (1999). “Elections and representation” En *Democracy, Accountability, and Representation*. Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (Editores). U.K: Cambridge University Press.
- Marh, James y Olsen Johan (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Montúfar, César (2007). “Participación Ciudadana y Gobierno Representativo en América Latina”. Quito, Documento de trabajo.
- O’Donnell, Guillermo (1997). “On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin America View with Glances at Some Post-Communists Countries”. En: *¿Favores por votos? Estudios del clientelismo político contemporáneo*, Javier Auyero. Buenos Aires, Losada.
- O’Donnell, Guillermo (1999). “Horizontal Accountability and New Polyarchies”. En: *The Self-Restraining State: Power and Accountability in the New Democracies*, Andreas Schedler et, al (Ed.) Boulder: Lynne Rienner.
- O’Donnell, Guillermo 1997 (b) “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”. *Nueva Sociedad*, N° 152, Caracas.
- Pachano, Simón (2002). El desafío de la representación democrática. Ponencia. Bogotá: Fundación Faro.
- Pérez Villalobos, María Concepción (2010). “El control de los servicios de Inteligencia en los Estados democráticos”. En *La inteligencia como disciplina científica*, Fernando Velasco; Diego Navarro y Rubén Arcos. Madrid: Plaza y Valdez Editores.
- Peruzzotti, Enrique (2002). “La democratización de la democracia. Cultura política, esfera pública y aprendizaje colectivo en la Argentina posdictatorial”. En *Política e Instituciones en las nuevas democracias latinoamericana-*

- nas, Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (Eds.), Paidós, Buenos Aires.
- Peruzzotti, Enrique (2006). *La política de accountability social en América Latina*. México D.F: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en antropología social: Miguel Angel Púrrua.
- Przeworsky, Adam; Stokes, Susan y Manin, Bernard (Eds). (1999). *Democracy Accountability and Representation*. Cambridge University Press.
- Ramírez Gallegos (2007). “Franklin. Cambio político, fricción institucional y ascenso de nuevas ideas”. *Revista Iconos*: 23-28. FLACSO Ecuador: Quito
- Reformas al Reglamento del 02 de marzo de 1967 al manejo de Fondos Públicos, según Registro Oficial No. 834, viernes 1 de diciembre de 1995.
- Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2010). Quito: Registro Oficial.
- Rivera, Fredy (2001). “Democracia Minimalista y Fantasmas Militares en el Ecuador Contemporáneo”. En Martín Tanaka. *Las Fuerzas Armadas en la Región Andina: ¿no deliberantes o actores políticos?* Lima: Serie democracia No. 2, Comisión Andina de Juristas.
- Rivera, Fredy (2004). “Partidos, fuerzas armadas y crisis institucional en tiempos de incertidumbre”. En *El control democrático de la defensa en la región andina. Escenarios para una integración civil-militar*. Lima: Serie democracia, No 9, Comisión Andina de Juristas.
- Rivera, Fredy (2009). *La Seguridad Perversa, Democracia, DD.HH. y Política en Ecuador*. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Schmitter, Philippe C. (2003). “La Calidad de la Democracia: las ambiguas virtudes de la rendición de cuentas”. Instituto Universitario Europeo, septiembre.
- Schedler, Andreas (2000). “Conceptualizando la rendición de cuentas”. (Documento de trabajo).
- Schluchter, Wolfgang (1981). *The rise of western rationalism: Max Weber's Developmental History*. Berkeley : University of California Press.
- Vergara, Rodolfo (2005). *La transparencia como problema*. México: IFAI, Colección Cuadernos de Transparencia No 5.
- Wark, Wesley K (1994). “Introduction: The Study of Espionage: Past, Present and Future?”. En *Espionage: Past, Present and Future?*, Wark Wesley K. Frank Cass & Co.

Comisiones reformadoras de Inteligencia: experiencias latinoamericanas recientes (2001-2009)

Andrés Gómez de la Torre Rotta*

Introducción

Los poderes ejecutivos de cinco países latinoamericanos: México, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela, en diversos momentos y especiales coyunturas políticas entre los años 2001 y 2009, optaron por crear comisiones especiales, destinadas a formular diagnósticos, estudiar fortalezas y vulnerabilidades, perfilar políticas y cursos de acción, así como de sugerir marcos normativos más adecuados, para modernizar sus estructuras y sistemas de Inteligencia a contextos de cambios y profundas transformaciones en el ámbito de la seguridad, y a nuevos desafíos y tiempos de fiscalización, control, supervisión, contrapesos y rendición de cuentas sobre esta controvertida actividad. El caso del Perú resulta ser sugerentemente todavía más agresivo, donde encontramos algunas dependencias públicas que incursionan en un novísimo esquema de *control social*¹ sobre los servicios

* Abogado y periodista peruano. Maestría en Política y Economía Internacional (Universidad de Belgrano, Buenos Aires). Ex jefe de Inteligencia Exterior del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI), ex asesor especialista de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia, en Comisiones Investigadoras y despacho de Presidencia de la Comisión Parlamentaria, del Congreso de la República. Ex director de la Escuela Nacional de Inteligencia –ENI– (Perú).

1 “El control social, probablemente el más importante de todos, pues se trata del escrutinio independiente que pueden ejercer la prensa, los partidos políticos, la opinión pública organizada, los académicos y los centros de estudio”. En Maldonado, Carlos (2007). “Desafíos de los servicios de Inteligencia en la Región Andina”. En Gómez de la Torre, Andrés (Comp.). *SIN Arcana Imperii. Inteligencia en democracia*. Lima: Foro Libertad & Seguridad, abril: 273.

de Inteligencia, con aportes estimulantes como el señalado por el historiador chileno Carlos Maldonado: “Los servicios de Inteligencia latinoamericanos no realizan Inteligencia estratégica, sino que se confunden con las policías y Fuerzas Armadas, asumiendo parte de sus funciones, o simplemente son degradados a policías políticas, con fines espurios” (Maldonado, 2007: 291), lo que a nuestro juicio nos indica el lastre y pasado que caracteriza estas decisiones de Estado, llevadas a cabo con singular regularidad en estos años recientes por la región, y que pesa como espada de Damocles sobre la Inteligencia en Latinoamérica.

La Inteligencia, como actividad estatal, tuvo un período o “*edad de oro*” en la política internacional durante el período denominado como Guerra Fría (1945-1989/91), espacio en que puede atribuírsele auge y crecimiento, el mismo que fuera acompañado de un margen de amplia liberalidad, dada la imperiosa necesidad de obtención de información de los bandos enfrentados.

En América Latina, coincidentemente durante ese período, son creados estos servicios, en el nivel político-estratégico y tienen cronológicamente puntos de partida consecutivamente diversos: Brasil y Argentina (1946), México (1947), Colombia (1953), Perú (1960), Venezuela (1969) y Ecuador (1979). Suele suceder que muchos de estos servicios de Inteligencia, formados en el escenario de conflicto ideológico Este-Oeste, colapsaron por ciertos denominadores comunes: más que servicios de Inteligencia se constituyeron como servicios “*secretos*”, de “*policía política*” orientados a combatir en el denominado “*frente interno*”, para actuar en contención al comunismo, subversión, insurgencia, terrorismo y contra algunas de las luchas sociales, u otros movimientos políticos y gremiales, con procedimientos netamente represivos, fuera de la doctrina de empleo de los Servicios de Inteligencia propiamente dicha.

Tras la caída del muro de Berlín en 1989 y la desintegración de la entonces Unión Soviética (U.R.S.S.), el *ethos* de estas organizaciones se esfuma, por ello es que muchos de ellos se ven *descolocados*, en la medida que debían mutar, adaptarse y transformarse frente a los nuevos escenarios internacionales. Muchos de los servicios secretos en Latinoamérica, especialmente de los Estados pobremente institucionalizados, optan por autoinmunizarse y adoptan los más refinados y sofisticados procedimien-

tos y técnicas de resistencia al cambio; ése es el problema cuando no se reforman profundamente, o se reforman a medias. (Fredo, 2010) Parece que es un tema de *darwinismo laboral* o de supervivencia institucional, en donde la Inteligencia comienza peligrosamente a dar las pautas en su propia agenda y tareas, convirtiéndose en sus propios “*policy makers*”.

¿Hacia una hoja de ruta para salidas de crisis de los servicios “secretos” en la región?

Parecería que en determinadas situaciones de crisis, transiciones políticas, escándalos o desinstitucionalización de sus estructuras y dependencias de Inteligencia, los latinoamericanos hemos diseñado y preparado nuestra propia, y muy particular “*hoja de ruta*” para sortear peculiares circunstancias. Esta denominada “hoja de ruta” tendría eventualmente un derrotero y proceso más o menos ordenado y predecible, que a continuación reseñamos: (Gómez de la Torre, 2009:119).

- a) Escándalo, transición política, incidente externo, incapacidad reiteradamente manifiesta, corrupción evidente, evidencia de operaciones clandestinas de Inteligencia que se hacen públicas, y que están fuera de la ley, orientadas a fines diferentes a los de seguridad nacional, etc.
- b) Establecimiento de una Comisión Especial, desde el Poder Ejecutivo (integrada por pocas personas, eventualmente con consultores externos).
- c) Elaboración de un diagnóstico o evaluación situacional general y particular, sobre la dependencia de Inteligencia, por parte de la Comisión, que incluye un conjunto de recomendaciones de política de Inteligencia nacional, que se materializa mediante un informe final, que se hace público.
- d) Redacción paralela y adicional de la Comisión, al punto c) de un borrador, minuta, anteproyecto, o propuesta de un nuevo marco nor-

mativo para regular el sistema de Inteligencia, en el que en algunos casos, se verá posteriormente complementado por otras iniciativas legislativas emanadas por los Congresos, que ponen énfasis en dotar de mayor contrapeso político, fiscalización y control sobre el conjunto del sector Inteligencia.

No podemos dejar de señalar y dejar constancia, que subsisten ciertamente dudas e interrogantes sobre la funcionalidad de las Comisiones conformadas para reinventar estructuras, sistemas y dependencias de Inteligencia, especialmente en la escasísima institucionalidad pública y política de la realidad latinoamericana, y que caracteriza típicamente a nuestras burocracias estatales. (*Semana*, 2009)

México –año 2001

El sistema político mexicano, luego de la revolución se caracterizó en el siglo XX por adoptar un régimen de carácter “unipartidista”, con el Partido Revolucionario Institucional –PRI–. Este prolongado régimen culmina con la llegada al poder del Partido Acción Nacional –PAN– y Vicente Fox en el año 2000, el que se vería forzado a encarar y tratar la reforma de sus servicios de Inteligencia. De acuerdo al compromiso presidencial e instrucciones, fue creada una Comisión Pública intergubernamental, la misma que estuvo integrada por los Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Procurador General –PGR–, el Jefe de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República, el Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, y el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal. Adicionalmente, se contó con un equipo de reconocidos expertos y consultores de alto nivel académico (alrededor de doce), vinculados a los temas de Seguridad Nacional e Inteligencia.

Fueron conformados grupos de trabajo sectoriales especializados y se realizó una auditoría integral paralela del Centro de Investigación y Seguridad Nacional –CISEN–. El procedimiento de trabajo incluyó los siguientes temas:

- a) Operación interna del CISEN.
- b) Visita a las unidades administrativas.
- c) Análisis de experiencias internacionales comparadas, “exitosas”.
- d) Revisión del marco jurídico que regulaba Inteligencia.

Eduardo Medina Mora, director general del CISEN, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, durante la presentación a los medios de los resultados del proceso de evaluación del CISEN² remarcó en su discurso (efectuado entre el 8 de enero y 2 de abril del 2001) algunos puntos clave referidos al proceso de evaluación del CISEN. Al respecto, se señaló como consecuencia del trabajo realizado, la detección de fortalezas y vulnerabilidades del CISEN. En la parte final de su discurso, referida al compromiso hacia el futuro, remarcó la necesidad de contar con un marco normativo más adecuado. Cabe destacar, que con sus imperfecciones la Ley de Seguridad Nacional promulgada el 2005, que regula al Sistema de Seguridad Nacional y al CISEN, intenta justamente plasmar la aspiración del año 2001.

*Perú en los años 2000, 2002 y 2004:
¿estrenando el control social de Inteligencia?*

Tras el fin del régimen autoritario de Alberto Fujimori (1992-2000), entró en total crisis el Sistema de Inteligencia Nacional –SINA–, y su órgano rector, el Servicio de Inteligencia Nacional –SIN–. Más que un Servicio de Inteligencia para fines estratégicos de Estado, el SIN se convertiría en una *policía política*, suerte de “*Stasi* andina”, o modelo de Servicio de Inteligencia de la Europa Oriental de la Guerra Fría. El gobierno de transición del ex mandatario Valentín Paniagua Corazao, procedería progresivamente a desmantelarlo, para dichos efectos derogó el Decreto Ley N° 25635 de 1992 y su Reglamento, que reconvirtió totalmente al

2 Véase: “Palabras del Lic. Eduardo Medina-Mora, Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, durante la presentación a los medios de los resultados del proceso de evaluación del CISEN”. <http://www.cisen.gob.mx/pdfs/prensa/2001/19072001-3.pdf>. Visita el 28 de agosto de 2010.

SIN, y creó mediante Ley Ordinaria N° 27479, promulgada por el Congreso de la República, el nuevo Consejo Nacional de Inteligencia –CNI– y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica DINIE–. El entonces presidente Alejandro Toledo tuvo evidente y probablemente explicable desconfianza al Servicio de Inteligencia, por ello se entiende su diletante política de Inteligencia, cuya máxima expresión es la existencia de ocho jefes del Consejo Nacional de Inteligencia en cinco años de gobierno (Alfonso Panizo –en dos ocasiones–, Juan Velit, Fernando Rospigliosi, César Almeyda, Daniel Mora, Ricardo Arboccó y Julio Raygada) así como de cuatro jefes consecutivos en su órgano ejecutivo, la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica (Luis Paul Zuzunaga, Daniel Mora, Rafael Marín y Carlos Jacinto Chamochumbi).

a) La Defensoría del Pueblo, año 2000

“La reforma y el control de los servicios de Inteligencia” fue el Documento de Trabajo elaborado por la Defensoría Especializada en asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo. Una versión preliminar fue entregada el jueves 14 de septiembre del 2000, a los miembros del Grupo de Trabajo sobre servicios de Inteligencia, impulsado por la mesa de diálogo de la Organización de Estados Americanos –OEA–, instalada en Lima para mediar entre el gobierno y la oposición democrática. El documento formula propuestas destinadas a contribuir al diseño de un Servicio de Inteligencia que cuente con los controles democráticos necesarios para evitar la comisión de excesos que afecten los derechos fundamentales, teniendo como contexto el lastre del SIN de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos.

b) La Misión Harvard, año 2002

Durante el año 2002, siendo jefe de la Inteligencia peruana el reconocido periodista Juan Velit, se convoca a la denominada “Misión Harvard”, del programa *Justice in Times o Transition* de dicha universidad norteamericana, destinada a elaborar un informe y conjunto de recomendaciones para la reforma de los servicios de Inteligencia en el Perú, con énfasis en su marco normativo.

Por el Perú participaron los profesores universitarios y académicos Ciro Alegría y Oscar Schiappa-Pietra, como consultores externos del proyecto bajo las directrices del director Velit así como el entonces congresista Luis Ibérico, quien asumiría con posterioridad la Presidencia de la Comisión de Defensa Nacional e Inteligencia del Congreso. Sendas reuniones realizadas en Harvard Law School entre el 29 al 31 de mayo (“Peruvian Intelligence Reform Initiative”) y en Lima, entre el 2 y 5 de julio del 2002, y varios *working papers* (documentos de trabajo) elaborados por los consultores externos del programa, entre los que destacaron los del argentino José Manuel Ugarte (“Análisis de la Ley 27479 de la República del Perú y respuestas a las interrogantes formuladas por el señor Presidente del Consejo Nacional de Inteligencia”), el guatemalteco Manolo Vela (“La Reforma de la Inteligencia en el Perú. Anotaciones sobre la Ley 27479 del Sistema de Inteligencia Nacional SINA”) y del mexicano Raúl Benítez Manaut (“Comentarios sobre el debate acerca de la Ley de Inteligencia de Perú”), arrojaron muy buenos y valiosos resultados, a manera de insumos y aportes para el futuro proceso de elaboración de una nueva Ley de Inteligencia en el Perú.

c) *La comisión especial para la reorganización del CNI, año 2004*

Posteriormente, en el mes de marzo del año 2004, en el entonces gobierno oficialista del partido Perú Posible –PP–, a raíz de los luctuosos sucesos que afectaban seriamente la credibilidad, el profesionalismo y los avances en el lento proceso de institucionalización del CNI-DINIE, es que se decide conformar una “Comisión Especial” encargada de implementar medidas destinadas a la restructuración del Consejo Nacional de Inteligencia –CNI–.³

Paralelamente, el 24 de marzo del 2004, el gobierno suspende las actividades del Consejo Nacional de Inteligencia, y lo declara en reorganización. Respecto del mandato expreso de la Comisión conformada, éste se aclara el 19 de mayo de 2004, cuando señala: “diseñar y proponer las recomendaciones sobre la manera en que el Estado peruano, en el futuro,

3 Perú. “Resolución Suprema N° 097-2004-PCM”. En *Diario Oficial El Peruano*, Separata de Normas Legales.

debe desarrollar las tareas de Inteligencia⁴. Así como proponer proyectos normativos que resulten pertinentes para esta finalidad”⁵.

El escenario era muy poco favorable, y llegaba a límites insospechados, como el de un periodista de la talla de Augusto Álvarez Rodrich, quien expresara que: “La diferencia entre el SIN y el CNI es la torpeza del segundo, porque sus objetivos se parecen”. (Álvarez, 2004). Y Santiago Pedraglio señalaba que: “El CNI es ejemplo dramático de la privatización de la información reservada y del quiebre consecuente de la centralización de la autoridad estatal. Queda claro, además que no se puede seguir endilgando la responsabilidad de la actual situación del CNI al gobierno de la década pasada”. (Pedraglio, 2005)

A ambos formadores de opinión no se les podía catalogar de pro fujimoristas ni mucho menos, pues pertenecían al segmento criollamente conocido en la política peruana como “*progresista*” o “*caviar*”, mote o sobrenombre empleado por los grupos afines al gobierno autoritario del periodo 1992 – 2000, empleado para con grupos liberales de centro e izquierda moderada, en un intento por deslegitimar lo andado en el camino de la recuperación de la democracia. Cabe señalar, que en ambos casos, Álvarez Rodrich y Pedraglio fueron opositores clarísimos al fujimorismo y al SIN rediseñado por Vladimiro Montesinos.

Referente a la composición de la Comisión Especial, ésta recayó en cuatro ciudadanos: Francisco Guerra-García, Saúl Peña Kolenkautsky, Ayleen Pérez y Enrique Obando Arbulú, todos civiles, vinculados al ámbito académico y universitario, y a la gestión estatal del sector seguridad.⁶

Vale la pena recordar se que contó con un magro presupuesto de operación mínima. En ejercicio de sus funciones, la Comisión invitó a un total

4 Perú. “Decreto Supremo N° 026-2004-PCM”. En *Diario Oficial El Peruano*, Separata de Normas Legales.

5 Perú. “Resolución Suprema N° 176-2004-PCM. En *Diario Oficial El Peruano*, Separata de Normas Legales.

6 Enrique Obando trabajó en la desactivada Secretaría de Defensa Nacional –SEDENA–, y se graduó en el Curso Superior de Inteligencia, de la antigua Escuela de Inteligencia Nacional –ESIN–, en los años ochenta; además, de ser ex alto funcionario del Ministerio de Defensa. Ayleen Pérez, diplomático de carrera, trabajó en el ámbito de la coordinación entre su sector (Ministerio de Relaciones Exteriores) e Inteligencia, en el Sistema de Inteligencia Nacional –SINA–.

de 45 personas ligadas de manera directa e indirecta al sector objeto de estudios. Entre éstos hubo políticos, periodistas, formadores de opinión, académicos, profesores, autoridades reconocidas, universitarios, ex directores de Inteligencia Nacional, jefes de Inteligencia Militar y Policial en actividad, ex ministros de Estado, entre otros. También se analizaron los Proyectos de Ley existentes en el Congreso, para modificar y perfeccionar la Ley N° 27479 de Inteligencia peruana, promulgada el año 2001.

En Lima, el 19 de julio del 2004, la Comisión emitió un Informe denominado “Propuesta para la reorganización del Consejo Nacional de Inteligencia”, que incluye el abordaje de diversos temas de la cuestión, entre ellos: *Una nueva doctrina (Cap. II)*, *Criterios Generales (Cap. III)*, *Controles democráticos (Cap. IV)*, *Criterios Específicos (V)*, *Organización (Cap. VI)*, *Presupuesto y el Personal (Cap. VII)*, *La Formación (Cap. VIII)*, y cuatro *Anexos*. Así mismo, se hizo hincapié en el tema de la Guerra Fría, guerra contra-subversiva y el anticomunismo, como los viejos ejes y parámetros en el surgimiento de los servicios de Inteligencia en el Perú y Latinoamérica.

Enrique Obando señala que: “La propuesta más importante de la comisión está relacionada con los controles sobre la Inteligencia, que es una característica de los sistemas democráticos”⁷. También, elaboró adicionalmente un anteproyecto de Ley de Inteligencia, para la creación de la Agencia de Inteligencia Estratégica –AIE–⁸ que con un total de 50 artículos, posteriormente pasaría el tamiz de la Presidencia del Consejo de Ministros –PCM– y, finalmente, al Poder Ejecutivo, que la hizo suya pero reformada, a modo de Proyecto de Ley, introduciendo varias modificaciones y convirtiéndose en el insumo dentro del paquete de 14 Proyectos de Ley, para elaborar el Predictamen correspondiente, en la entonces *Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas* del Congreso de la República. El anteproyecto de la AIE incluyó varias ideas interesantes, entre ellas, la necesidad

7 Obando, Enrique (2005). “¿Inteligencia o Desinteligencia?”. *El Comercio*, sábado 2 de abril. Referente a un trabajo más detallado relacionado a su desempeño en la Comisión, véase: Obando, Enrique (2008-2009). “La Reestructuración de la Inteligencia en el Perú: sus avances y sus problemas”. *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*. N° 5. Plaza y Valdez, diciembre-mayo.

8 Perú. *Ley del Sistema de Inteligencia Nacional y de la Agencia de Inteligencia Estratégica* www.idepe.org/pdf/proyecto_Inteligencia.pdf. Visitada el 26 de agosto de 2010.

de insertar en una norma de Inteligencia *Principios* que la regulen, y controles judiciales y parlamentarios sobre Inteligencia.

Luego, con la promulgación por el pleno del Congreso de la República, de la Ley Ordinaria N° 28664, en el mes de enero del 2006, que crea la nueva Dirección Nacional de Inteligencia –DINI–⁹. El Perú comenzó un lento camino, con su nuevo marco normativo, para pasar el frustrado, denso y desordenado proceso de reconstrucción de su Inteligencia, que comienza con la desactivación del ex Servicio de Inteligencia Nacional –SIN–, de la era Fujimori – Montesinos (1990-2000). Dos Proyectos de Ley fueron presentados con posterioridad a la promulgación de la nueva Ley de Inteligencia N° 28664 durante los años 2007 y 2008, los mismos que apuntan a modificar en algunos aspectos dicha norma, (Proyecto de Ley N° 1757/2007-CR y el Proyecto de Ley N° 2563/2007-CR), quedando pendiente el debate de ambas propuestas, en el pleno del Congreso.

d) El Ministerio de Justicia, año 2004

Una iniciativa encomiable e interesante fue la llevada a cabo por el Ministerio de Justicia, siendo jefe de dicha cartera ministerial el Doctor Baldo Kresalja Roselló: se trata del Documento de Estudio N° 001-2004/JUS: “El Servicio de Inteligencia en un Estado de Derecho”, del mes de mayo del 2004. El aporte incide en temas de naturaleza jurídica y constitucional sobre las actividades y dependencias de Inteligencia entre ellas la rendición de cuentas, en materia presupuestaria, el control judicial, y la posición de los servicios de Inteligencia dentro de la estructura de un Estado de derecho. La poca difusión de este esfuerzo determinó que tuviera, lamentablemente, escaso eco y acogida en la opinión pública.

9 Gómez de la Torre, Andrés (2010). “Evolución reciente y contextos de la legislación de Inteligencia. El caso del Perú”. En *Sistemas de Inteligencia Comparados. Aportes al caso peruano*, Laura Chamorro (editora). Lima: IDEPE, enero. También véase: Ibérico, Luis (2010). “El Sistema de Inteligencia Nacional: Camino al control y la estabilidad”. En Laura Chamorro (editora). Op. Cit.

Colombia – año 2005

Los prolongados años de la incruenta violencia interna en Colombia pasaron indefectiblemente la factura a sus servicios de Inteligencia, creados por los años 1953 y 1960, por los presidentes Rojas Pinilla y Lleras Camargo. El Gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe, colocó durante sus dos administraciones a cuatro jefes de Inteligencia: Jorge Aurelio Noguera Cotes, Andrés Mauricio Peñate Giraldo, María del Pilar Hurtado Afanador y Felipe Muñoz Gómez. Hubo también un quinto efímero e interino. A raíz de diversos casos que cuestionan la legitimidad del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–, el gobierno de Álvaro Uribe, promulgó el Decreto 4201 del 2005, Comisión Especial para el Departamento Administrativo de Seguridad, integrado por Carlos Gustavo Arrieta, Ramiro Bejarano, Emiro Rojas, José Roberto Arango y Claudia Jiménez. Algunos medios de prensa locales calificaron a la Comisión como una suerte de “Misión de la Verdad”, la misma que emite su *Informe Final* en el mes de marzo del 2006 en Bogotá, y consta de:

- a) Introducción.
- b) Causas de la crisis. Temas críticos. Política de Inteligencia nacional.
- c) Misión y competencias de la entidad.
- d) Recurso / capital humano.
- e) Cultura de Inteligencia.
- f) Conclusiones generales.
- g) Propuestas.

Una de las más importantes conclusiones llegadas en el citado informe final, y que se hizo público, es aquel referido a: “Establecer un marco jurídico moderno que asegure la eficacia en la recolección y el acierto en el análisis de información de Inteligencia, y que además proteja a los funcionarios en el ejercicio de sus funciones legalmente establecidas” (Arrieta, 2006). Cabe destacar que la legislación de Inteligencia generada luego de estas recomendaciones, apunta en esa dirección.

Vale la pena expresar que pese a los sobresaltos y grandes problemas por los que transita la Inteligencia colombiana, hay avances normativos

importantes que con seguridad, coadyuvarán a la imperiosa necesidad de estabilizar este sector, y que apuntan a unificar la caótica dispersión que ha caracterizado la profusa legislación de Inteligencia generada con anterioridad, la Ley N° 1288, de marzo del 2009, promulgada sobre la base de cuatro proyectos de ley previos, “[por] medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de Inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones”¹⁰, lo que sin duda es un avance sustantivo.

Ecuador - año 2009

Los servicios de Inteligencia del Ecuador, en el nivel político estratégico, tienen un punto de partida con la sanción de la Ley de Seguridad Nacional de 1979, en pleno gobierno militar, la Dirección Nacional de Inteligencia –DNI–¹¹. El gobierno del mandatario Rafael Correa Delgado, luego del grave incidente de Angostura, del 1 de marzo del 2008, en donde fuerzas militares de Colombia, mediante el *paraguas* y novísima justificación política del ataque de *guerra preventiva* incursiona en territorio del Ecuador, bombardeando un campamento guerrillero de las FARC y eliminando a importantes cabecillas de dicha organización terrorista. ¿Cuándo se reforman los servicios de Inteligencia en el caso ecuatoriano? Éstos se reforman luego del citado suceso en su frontera norte, que fue el hecho detonante. No es, el caso ecuatoriano, el de otras experiencias regionales que a continuación enumeramos¹²:

10 Colombia. “Ley 1288”. *Diario Oficial No. 47.282*, del 5 de marzo del 2009. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/ley_1288_2009.html, Visitada el 26 de agosto de 2010.

11 Dependiente del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), según la Ley de Seguridad Nacional de 1979.

12 Lista tomada de la exposición: “Inteligencia Estratégica: debate actual y desafíos”. En *Seminario Internacional Inteligencia Estratégica: modelos, perspectivas y desafíos*. Quito: FLACSO-Ecuador, 6 de mayo del 2009.

- a) Corrupción, como el caso Montesinos-Perú.
- b) Grandes violaciones de los DD.HH., casos de dictaduras del Cono Sur.
- c) Utilización de los aparatos de Inteligencia para reprimir a la oposición interna.

Independientemente de la crisis de Inteligencia derivada del incidente de Angostura, existe un consenso generalizado en el sentido que hubo tradicionalmente una gran debilidad en torno a la investigación y análisis sobre aspectos de interés estratégico para la seguridad y desarrollo de su Estado, y que la Inteligencia estuvo demasiado concentrada en manos de militares y policías. El experto Daniel Pontón C. aseveró acertadamente que existía un “escaso avance de la legislación y estructuras de seguridad ecuatoriana que apunten a nuevos conceptos de seguridad, democracia y reforma del Estado” (Pontón y Ramos, 2009).

Con fecha 15 de mayo del 2008, Rafael Correa Delgado por intermedio del Decreto 1080 conformó la “Comisión para la investigación de los servicios de Inteligencia militares y policiales ecuatorianos”. A esta instancia se le señalaron cuatro grandes tareas:

- a) Investigar de posibles infiltraciones extranjeras en los servicios de Inteligencia militar y policial.
- b) Indagar sobre responsabilidades del sector Inteligencia en el caso Angostura del 1 de marzo del 2008.
- c) Recomendar una nueva estructura, política y legislación de Inteligencia nacional.
- d) Sugerir formas de financiamiento para solventar el punto c).

La Comisión elaboró el *Informe de Penetración de la CIA en Fuerzas Armadas y Policía Nacional – Informe Comisión para la Investigación de los servicios de Inteligencia militares y policiales*. Un índice, una introducción, Análisis de los Servicios de Inteligencia, Infiltración de los Servicios de Inteligencia Ecuatorianos, Indicios de funcionamiento y redes, Estrategia de Seguridad de Estados Unidos de Norteamérica, Conclusiones, Recomendaciones y un anexo, forman parte del citado documento.

Resulta importante destacar, que al margen de la funcionalidad o pertinencia de lo desarrollado en el citado Informe, el aspecto más resaltante de este proceso, resulta ser el de la nueva legislación promulgada en ese país en la materia. En el año 2009, se emiten dos dispositivos claves: 1) desde el Poder Ejecutivo, el Decreto N° 1768, en el mes de junio, que crea un nuevo ente de Inteligencia nacional, la Secretaría Nacional de Inteligencia –SENAIN–, y 2) desde la Asamblea Nacional, con la Ley de Seguridad Pública y del Estado, del mes septiembre. En ambos caso se trata del pertinente y necesario fin de la antigua y vetusta Ley de Seguridad Nacional de 1979.

Venezuela

También Venezuela ha tenido una peculiar forma de encarar su reforma de Inteligencia. Durante el mes de mayo del año 2008 se intentó modificar, sin éxito el conjunto normativo de la Inteligencia nacional, mediante el frustrado Decreto N° 6.067 (derogado)¹³. Posteriormente, en virtud al Decreto N° 6,865, del 11 de agosto del 2009¹⁴, fue ordenada la reestructuración de los Servicios de Inteligencia y Prevención –DISIP–. Para dichos efectos, se crea una Junta de Reestructuración, integrada por cinco miembros, un presidente y cuatro directores. A la Junta se le asignan un conjunto de amplias atribuciones (diez en total, según el Decreto), entre ellas la elaboración de un Plan de Reestructuración, que debe contener:

- a) Una estructura organizativa, administrativa y funcional integral.
- b) Reformas y cambios institucionales para asegurar metas trazadas.
- c) Cambios de regulación normativa.
- d) Cronograma de ejecución de cambios propuestos.

13 Venezuela. “Ley del Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia”. En *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 38.940, 28 de mayo del 2008. Visita el 26 de agosto de 2010 en <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/mayo/280508/280508-38940-2.html>.

14 Venezuela. “Reestructuración de la Dirección Nacional de los Servicios de Inteligencia y Prevención DISIP”. En *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 39.239, 11 de agosto del 2009. Visita el 26 de agosto de 2010 en <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/agosto/110809/110809-39239-13.html>.

- e) Recurso Humano de Inteligencia.
- f) Impacto financiero / costos del proceso.

La Junta es nombrada mediante Resolución N° 394 emitida por el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia, firmado por el ministro Tareck El Aissami¹⁵. El proceso culmina con fecha 15 de junio del 2010, mediante Decreto N° 7.479¹⁶, donde se prorroga el plazo de reestructuración de la ex DISIP (ahora SEBIN), hasta el 31 de diciembre del 2010.

Bolivia

En Bolivia se constituyó recientemente una comisión, pero no precisamente reformatora, más bien fue una comisión de naturaleza redactora, destinada a elaborar un anteproyecto de ley, para la creación de el Sistema de Inteligencia del Estado Plurinacional, y la Dirección de Inteligencia del Estado Plurinacional –DIDEP–. La Comisión redactora estuvo conformada por tres integrantes: José Ernesto Torrico Montaña, Gladys Morales Oropeza y Willma Luz Alipaz Gonzales. El anteproyecto de ley, presentado en el año 2010, consta de 36 artículos y 5 títulos, siendo, en algunos casos y lados del documento, bastante similar a ciertos contenidos y espíritu del frustrado proyecto en la República Bolivariana de Venezuela, del derogado Decreto N° 6.067 del 2008.

15 Venezuela. "Resolución N° 394". En *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 39.253, Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia, 31 de agosto del 2009. Visita el 26 de agosto de 2010 en <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/Agosto/3182009/3182009.pdf#page=4>.

16 Venezuela. "Decreto N° 7.479". En *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 39.451, Presidencia de la República, del 22 de junio del 2010. Visita el 26 de agosto de 2010 en <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/Junio/2262010/2262010-2882.pdf#page=31>.

Reflexiones finales... más de diez años después

Algunos países, en la disyuntiva y difícil tarea de generar una mínima institucionalidad sobre Inteligencia, apostaron por crear comisiones especializadas, como método para resolver históricos, estructurales, diversos, sensibles y sempiternos problemas que aquejan a esta actividad en Latinoamérica.

El balance de ellas es positivo, pese a todas las críticas subyacentes, pues el loable esfuerzo de esta clase de entidades no puede medirse con relación a los resultados obtenidos en el mediano y largo plazo; éstas se circunscriben a un mandato y tarea encomendada en específico, y empleando muy cortos períodos de tiempo. Gracias a algunas de ellas, hoy existe más conciencia acerca de que la Inteligencia debe estar sometida a controles judiciales, parlamentarios y contrapesos políticos, para actuar tanto con eficacia como con legalidad, y que estos avances no deben interpretarse como escollos u obstáculos para desarrollar la actividad.

Hace más de diez años, se suscitaron dos eventos académicos trascendentales a modo de conferencias, desarrolladas una en España durante el año 2000 y otra en México, las que con posterioridad serían, luego, plasmadas en sendos textos y obras de cabecera, de primerísima importancia para los estudiosos de la materia. Se tocaron por entonces temas, que hasta hoy se encuentran total y profundamente vigentes. Cabe señalar, que en ambos casos, los planteamientos se señalan antes de la promulgación de normas legales de Inteligencia, que en la década pasada fueron claves para llevar a cabo los ambiciosos objetivos trazados: España, el 2002 (con la Ley Orgánica 2 y la Ley 11, sobre control judicial previo y del nuevo Centro Nacional de Inteligencia, respectivamente) y México, el 2005 (con la Ley de Seguridad Nacional).

Javier Calderón, un militar perteneciente al Ejército de Tierra español, quien fue un visionario Director del desactivado Centro Superior de Información de la Defensa de España –CESID–, señaló premonitoriamente que: “Esta necesidad de compatibilizar seguridad y libertad debe llevar a perfeccionar el marco legal en el que desarrollan su labor los servicios, procurando encontrar un equilibrio armónico entre su control suficiente y su eficacia al servicio de la seguridad” (Calderón, 2000:38).

Otro comentario, no menos importante es el de Alejandro Alegre Rabiela, director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional –CISEN– México, cuando señala que: “mientras que la operación del sistema de Inteligencia para la seguridad nacional estaría en la esfera del Poder Ejecutivo, por un lado, se acordarían y establecerían vínculos de colaboración funcional con el Poder Legislativo y, por otro, el concurso del Poder Judicial aseguraría el respeto a las garantías individuales y las sociales” (Alegre, 2000: 1-4).

Opinamos, que pese a algunos estimulantes avances normativos que caminan en la dirección correcta, la senda de la institucionalización y profesionalización de la Inteligencia en Latinoamérica en general y la zona andina en particular, encuadrada a tiempos *de jure* es aún un proceso en extremo lento y una tarea pendiente de nuestras democracias, que desde luego va a costar un gran esfuerzo, acompañado especialmente de mucha paciencia y persistencia¹⁷, en un contexto de vigentes “dilemas antiguos y modernos de Inteligencia” (Maldonado, 2009: 42-66).

Finalmente, recordamos premonitoria y hasta proféticamente lo que hace quince años señaló certeramente el argentino José Manuel Ugarte: “Aunque a veces, o para algunos en determinadas circunstancias, parezcan o puedan serlo, Inteligencia y democracia no son expresiones antagónicas. (...)”. (Ugarte, 1995: 42-66).

17 Referente al reciente proceso regional de reingeniería jurídica e institucional de Inteligencia, véase: Gómez de la Torre, Andrés (2010). “América Latina. ¿Redefiniendo la Inteligencia?”. En *DEF-Argentina*, Buenos Aires, julio: 101 102.

Bibliografía

- Arias King, Fredo (2010). “Servicios Secretos, Constitucionalidad y Transición en Europa del Este”. En *Sistemas de Inteligencia Comparados. Aportes al caso peruano*, Laura Chamorro (editora). Lima: IDEPE, enero.
- Arrieta P., Carlos Gustavo et al. (2006). *Informe Final. Comisión Especial para el DAS*. (marzo): 13. También disponible en:
http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/documentos/informefinal/presidenteuribe.pdf.
- Alegre Rabiela, Alejandro (2000). “Hacia una Ley de Inteligencia para la seguridad nacional”. *Revista de Administración Pública, N° 101: Los Servicios de Inteligencia en el Nuevo Siglo*. México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP): 1-4.
- Álvarez Rodrich, Augusto (2004). “Opinión del Director”. En *Perú 21*, 19 de marzo.
- Calderón, Javier (2000). “Seguridad y Democracia. El futuro de los servicios de Inteligencia”. Mesa Redonda *La Inteligencia en el siglo XXI*. CESID & UCM, Cursos de Verano. San Lorenzo del Escorial, julio: 38.
- Colombia. “Ley 1288”. *Diario Oficial No. 47.282*, del 5 de marzo del 2009. Visitada el 26 de agosto de 2010.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/ley_1288_2009.html.
- Lista tomada de la exposición: “Inteligencia Estratégica: debate actual y desafíos” En *Seminario Internacional Inteligencia Estratégica: modelos, perspectivas y desafíos*. Quito: FLACSO-Ecuador, 6 de mayo del 2009.
- “Comisionitis”, en: *Revista Semana*, Edición N° 1400, Bogotá, 28 de febrero 2009. Visitada el 26 de agosto de 2010. <http://www.semana.com/noticias-nacion/comisionitis/121201.aspx>.
- Gómez de la Torre, Andrés (2002). “Cómo intentar hacer Inteligencia en tiempos de democracia”. En *La gestión de la seguridad en tiempos de transición militar*, Enrique Obando (editor). Lima: IDEPE, diciembre.
- Gómez de la Torre, Andrés (2009). “Servicios de Inteligencia y democracia en América del Sur. ¿Hacia una segunda generación de reformas normativas?”. *Agenda Internacional*. Instituto de Estudios Internacio-

- nales, IDEI-PUC. Año XVI, N° 27: 119.
- Gómez de la Torre, Andrés (2010). “Evolución reciente y contextos de la legislación de Inteligencia. El caso del Perú”. En *Sistemas de Inteligencia Comparados. Aportes al caso peruano*, Laura Chamorro (editora). Lima: IDEPE, enero.
- Gómez de la Torre, Andrés (2010). “América Latina. ¿Redefiniendo la Inteligencia?” En *DEF-Argentina*, Buenos Aires, julio: 101-102.
- Ibérico, Luis (2010). “El Sistema de Inteligencia Nacional: Camino al control y la estabilidad”. En *Sistemas de Inteligencia Comparados. Aportes al caso peruano*, Laura Chamorro (editora). Lima: IDEPE (enero)
- King, Fredo (2002). “Conceptos Básicos sobre control y supervisión de los servicios secretos en una democracia y en una transición a la democracia”. En *La gestión de la seguridad en tiempos de transición militar*, Enrique Obando (editor). Lima: IDEPE, diciembre.
- Maldonado, Carlos (2007). “Desafíos de los servicios de Inteligencia en la Región Andina”. *SIN Arcana Imperii. Inteligencia en democracia*, Andrés Gómez de la Torre (Comp.). Lima: Foro Libertad & Seguridad, abril: 273.
- Maldonado Prieto, Carlos (2009). “Dilemas antiguos y modernos en la Inteligencia en Sudamérica”. *Security and Defense Studies Review*, Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies: 42-66.
- Obando, Enrique (2005). “¿Inteligencia o Desinteligencia?”. *El Comercio*, sábado 2 de abril. Referente a un trabajo más detallado relacionado a su desempeño en la Comisión.
- Obando, Enrique (2008-2009). “La Reestructuración de la Inteligencia en el Perú: sus avances y sus problemas”. En *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva. N° 5*. Plaza y Valdez (diciembre-mayo). *Palabras del Lic. Eduardo Medina-Mora, Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, durante la presentación a los medios de los resultados del proceso de evaluación del CISEN*. <http://www.cisen.gob.mx/pdfs/prensa/2001/19072001-3.pdf>. Visita el 28 de agosto de 2010.
- Pedraglio, Santiago (2005). “Estado sin Inteligencia”. *Perú 21*, 19 de abril.

- Perú. *Ley del Sistema de Inteligencia Nacional y de la Agencia de Inteligencia Estratégica*. Visitada el 26 de agosto de 2010. En www.idepe.org/pdf/proyecto_Inteligencia.pdf.
- Perú. “Resolución Suprema N° 097-2004-PCM”. En *Diario Oficial El Peruano*, Separata de Normas Legales.
- Perú. “Decreto Supremo N° 026-2004-PCM”. En *Diario Oficial El Peruano*, Separata de Normas Legales.
- Perú. “Resolución Suprema N° 176-2004-PCM”. En *Diario Oficial El Peruano*, Separata de Normas Legales.
- Pontón, Daniel y Mario Ramos (2009). “Ecuador: el debate actual sobre nuevas estructuras y legislación en Inteligencia”. En *Seminario Internacional Inteligencia Estratégica: modelos, perspectivas y desafíos*. Quito: FLACSO-Ecuador, 6 de mayo.
- Ugarte, José Manuel (1995). “Inteligencia y democracia”. *Nueva Sociedad*, N° 138, julio-agosto: 158-171.
- Venezuela. “Ley del Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia”. En *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 38.940, 28 de mayo del 2008. Visita el 26 de agosto de 2010 en <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/mayo/280508/280508-38940-2.html>.
- Venezuela. “Reestructuración de la Dirección Nacional de los Servicios de Inteligencia y Prevención DISIP”. En *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 39.239, 11 de agosto del 2009. Visita el 26 de agosto de 2010 en <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/agosto/110809/110809-39239-13.html>.
- Venezuela. “Resolución N° 394”. En *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 39.253, Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia, 31 de agosto del 2009. Visita el 26 de agosto de 2010 en <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/Agosto/3182009/3182009.pdf#page=4>.
- Venezuela. “Decreto N° 7.479”. En *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 39.451, Presidencia de la República, del 22 de junio del 2010. Visita el 26 de agosto de 2010 en <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/Junio/2262010/2262010-2882.pdf#page=31>.

La Inteligencia china, un acercamiento histórico cultural

Milton Reyes*

Este texto está dividido en dos partes: la primera, trata directamente el caso específico de China desde algunas aristas o desde algunos fragmentos a partir de los cuales se puede entender su cultura, Estado, política, intereses económicos etc.; y, la segunda, busca comprender cómo los intereses son procesados para dar una respuesta a los retos estratégicos que se le presentan.

China tiene una historia milenaria¹; aproximadamente, desde hace cinco mil o seis mil años, ya existían asentamientos en el Río Amarillo –*Huáng Hé*–. También se encuentra registro de escritos de hace cuatro mil años; adicionalmente, hay la posibilidad de rastrear inicios de Inteligencia y de estrategia militar china alrededor del periodo de los reinos combatientes².

Sobre estos reinos combatientes, se debe anotar que, básicamente, fue un conflicto de intereses entre siete reinos principales. Esto es interesante, porque entre estos reinos se va presentar y recoger una larga tradición filosófica, política y sobre Inteligencia en algunos pensadores como Sun Tzu y Confucio. A nivel político, se abre la posibilidad de que cada reino

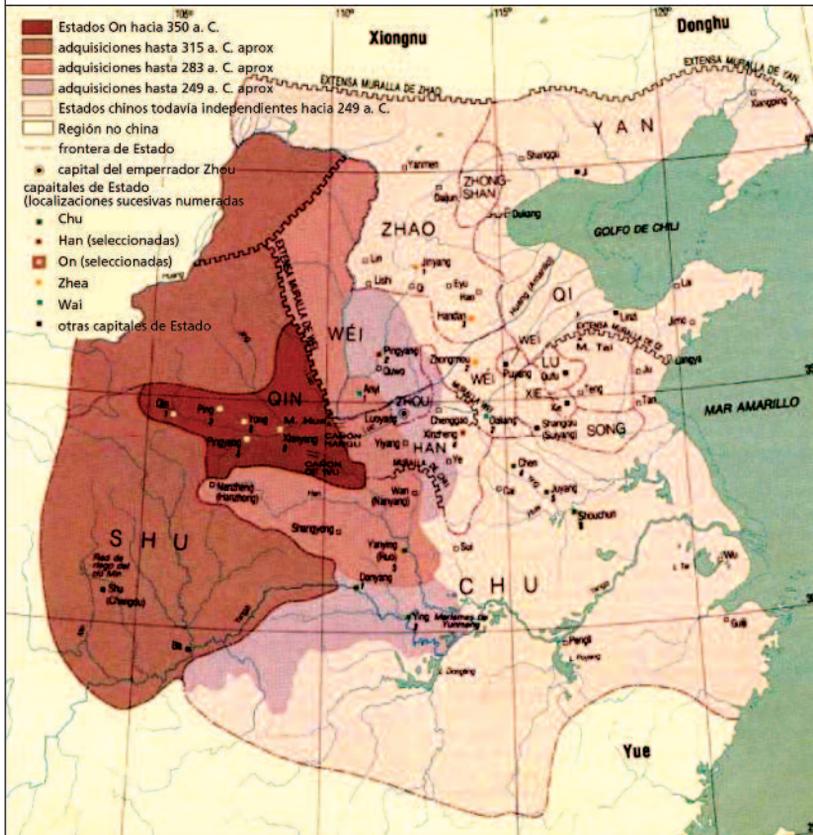
* Docente-investigador IAEN -Instituto de Altos Estudios Nacionales- Ecuador, docente Pontificia Universidad Católica del Ecuador

1 *Tiempos Antiguos*, Disponible en: http://www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2004-05/14/content_312.htm

2 Sobre la año de inició de este período no existe un acuerdo. Se utiliza el año 475 según una fuente oficial china: http://www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2004-05/14/content_312.htm

combatiente, esté liderado por un grado jerárquico denominados “Duques”, quienes se autoproclaman o quieren proclamarse emperadores.

Mapa N.º 2 Los reinos combatientes



Mapa obtenido de la Red. Visita en 2011:
[http://usuarios.multimania.es/superjulio/IMPERIOS%20DE%20EXTREMO%20ORIENTE%20\(CHINA,%20COREA%20Y%20JAPON\)/Mapas%20Imperiales%20Imperio%20Qin1.jpg](http://usuarios.multimania.es/superjulio/IMPERIOS%20DE%20EXTREMO%20ORIENTE%20(CHINA,%20COREA%20Y%20JAPON)/Mapas%20Imperiales%20Imperio%20Qin1.jpg)

El gran ganador en este conflicto es justamente el primer emperador de China, el emperador *Qin Shi Huang*, quien reinó apenas pocos años, pero que es de gran importancia, ya que fue el unificador de la escritura —como se sabe, en China existen varios dialectos que incluso son incomprensibles para habitantes de otras regiones—, la cual puede ser entendida por todas las etnias y por todas las comunidades que coexisten en China hasta la actualidad.

La figura de Sun Tzu como una figura mítica ha implicado una discusión de larga data sobre quién era Sun Tzu y si efectivamente existió. Básicamente lo que se sabe sobre Sun Tzu es que pertenece a este periodo de los reinos combatientes (no obstante, hay estudiosos que lo sitúan anterior al periodo de los reinos combatientes); otros hablan incluso de los años 330. El periodo de los reinos combatientes —también llamado *Zhànguó Shìdài*: que fue del 475 al 221 antes de nuestra era— formó parte de un proceso de competencia, expansión y contención entre los reinos más exitosos, el cual produjo un periodo de conflictos armados, como ya se mencionó. En ese contexto, se puede comprender la consolidación de una manera de pensar —la de estrategias de guerra— y se la puede ubicar en los inicios de la Inteligencia china, fundamentada en economizar recursos económicos y humanos para hacerse de la victoria al menor costo posible.

La Inteligencia es vista como un proceso complejo y altamente dialéctico, como un reino de información o como un continuo de información en una doble dimensión: puede ser obtenida a través de fuentes humanas, donde es central el papel del espía; mientras que puede ser utilizada para engañar y confundir a los enemigos, y donde el espía también cumple su rol. Para comprender mejor el tema tratado es necesario citar algunos elementos del libro *el Arte de la Guerra* de Sun Tzu³:

Fallar en conocer la situación de los adversarios para economizar en aprobar gastos para investigar y estudiar a la oposición es extremadamente inhumano y no es típico de un buen jefe militar de un consejero de go-

88 “La obra “El Arte de la Guerra”, es controvertida respecto a su datación... aunque ya en el Siglo XI, Yeh Cheng Tse ponía en duda la veracidad de la propia biografía de Sun Tzu o Sun Wu (otro nombre utilizado), y afirmaba que dicho texto no era sino “una invención de sofistas tramposos” de la época de los Reinos Combatientes”. (Centro de Estudios e Investigaciones Militares CEIM. Visita en: <http://revistadeinteligencia.es.tl/Sun-Tzu-d—Cap%EDtulo-XIII.htm>).

bierno ni de un gobernante victorioso. Por lo tanto lo que posibilita a un gobierno inteligente y a un mando militar sabio vencer a los demás y lograr triunfos extraordinarios con esa información esencial.

La información previa no puede obtenerse de fantasmas ni espíritus, ni se puede tener por analogía, ni descubrir mediante cálculos. Debe obtenerse de personas, personas que conozcan la situación del adversario.⁴ *Sun Tzu*

Aquí se figura la importancia central del espía, en donde se plantea que el tema del espía nativo, el espía interno, el doble agente, el espía liquidable y el espía faltante, deben ser tratados con respeto y humanidad. En este libro se dan consejos sobre cómo tratar con astucia y humanidad a los espías, y sobre cómo es necesario conocerse a sí mismos y las capacidades de los enemigos como elementos fundamentales para el éxito de la victoria con el menor desgaste posible o incluso costo cero. En resumen, según Ernesto Bark, la estrategia militar es el arte de convertir la guerra en su abstracción, en un juego de Inteligencia (Bark, 2004).

Sobre Confucio, sería interesante reflexionar sobre el papel que se le otorga a los gobernantes. El gobernante tiene que ser benévolo con el súbdito, tiene que ser magnánimo y justo; a su vez, quien obedece (o jerárquicamente quien es considerado inferior) tiene que respetar a su mandante o a su mandatario sin cuestionarlo y confiar obviamente en esta figura que es prácticamente paternal⁵. Esta figura paternal convive todavía en la China contemporánea, dentro de la concepción de *familia china* como una unidad intrínseca⁶.

4 Véase Centro de Estudios e Investigaciones Militares C.E.I.M. *Sun Tzu El arte de la guerra*, Séptima Edición, Visita el mes de septiembre de 2010 en: <http://revistadeinteligencia.es.tl/Sun-Tzu-d—Cap%EDtulo-XIII.htm>

5 A partir de los deberes y reglamentaciones que se auspicia en la filosofía de Confucio se buscaría según Lanciotti, “una sociedad organizada en forma piramidal en donde las relaciones entre superiores e inferiores y entre iguales (por ejemplo las relaciones de amistad) deben ser reguladas minuciosamente, aún en las manifestaciones exteriores por el *Li*, o bien por el rito, el ceremonial o la etiqueta” (Arnaiz C, 2004: 4).

6 MRH, Notas de campo, entrevistas a funcionario de empresa trasnacional encargado de las relaciones públicas, ha vivido 7 años en China y obtuvo su MBA estudiando en lengua china; Septiembre del 2006.

La Historia china es sumamente compleja por lo que fue importante haber visto esas pequeñas reflexiones histórico-culturales, ya que ayudarán a comprender el cómo se conforma la construcción cultural en la China contemporánea. En un primer momento, se puede notar el tema de la percepción de debilidad, tanto de individualidades como del Estado chino. Dentro de la filosofía china, se considera que los chinos físicamente son débiles y que para desarrollar todas sus capacidades tienen que desarrollar su intelecto y sus habilidades físicas. Esas construcciones han sido producto del reconocimiento de su propia debilidad. El Estado chino, en estos últimos ochenta años, incluso durante la Primera República, también se percibía así mismo como un Estado débil. Incluso hasta ahora, China se percibe como un país fuerte y débil a la vez. Esto podemos explicarlo con la figura económica que China tiene de sí misma; se representa económicamente como un Estado que se está desarrollando pero, dados sus índices económicos, también se considera tremendamente frágil y débil; consecuentemente, se ve a sí mismo como un país subdesarrollado⁷.

Luego de la victoria de *Mao Tse-Tung* se produjo la Revolución Cultural, criticada fuertemente a partir de los años ochenta y especialmente de los noventa. A finales de los setenta, con la muerte de *Mao Tse-Tung*, se comienza a iniciar los primeros cambios y estos se van a dar con el denominado *jingji kai fang* la apertura económica para alcanzar justamente el *jingji fazhang*, que es el desarrollo económico.

Dentro de estas nuevas concepciones, que pretenden construir una China próspera en lo económico, se van construyendo unas nociones sobre modernización y de apertura hacia el comercio mundial, pero dentro de la construcción del Estado se puede encontrar que todavía permanece latente un fuerte apego a la tradición, a las moralidades maoístas y a ciertas visiones del proyecto neoliberal

A partir de los años ochenta se inicia un desarrollo económico y comienza un proceso de ascenso, atribuido al tema de apertura, en donde el papel del Estado es central para explicar el cómo China ha podido ir creciendo sistemáticamente: la economía china en la última década es *la de más rápido crecimiento* a nivel mundial, lo cual puede ser observado por

7 En 2009, China ocupó e puesto 92 del Índice de desarrollo humano (Soto, 2010)

ejemplo cuando en el año 2002 China pasó de ser la octava a ser la sexta economía más grande del mundo y “en el 2006, la cuarta”⁸; mientras que ya para 2009, China se constituyó en la tercera economía mundial y en el 2010 la segunda⁹.

Figura N.º 1 China en caracteres



El centro del mundo : Zhong (centro) / Guo (país)

Tomado de la presentación *Cultura, Seguridad e Inteligencia: los parámetros simbólicos de la política china*. Alexei Páez, Milton Reyes, septiembre 2010.

La tradición y cultura están presentes dentro de los planos económicos, políticos e incluso dentro de las percepciones sobre cómo desarrollar su Inteligencia estratégica. Esto se puede notar en cómo China se ve a sí misma. Pese a esa noción de debilidad, aparentemente reciente y especialmente dada después de los tres grandes golpes que sufrió a finales del siglo XIX –la Guerra del Opio, la Guerra con Japón y la sublevación de los bóxers– China presenta un fuerte nacionalismo. En las figuras de cómo se representa China se encuentra que el primer carácter *zhong* es centro y *guo* es país, esto da como resultado la idea de “el país del centro”, ¿del centro de qué? un poco del centro del mundo. En esta dialéctica, en donde China en sí misma es un mundo aparte y que ha intentado incluso en etapas

8 Véase: *20 minutos.es*. “La economía china crece en 2006 al ritmo más fuerte en once años y superará a Alemania en 2008”. Economía. Visita en septiembre de 2010 en <http://www.20minutos.es/noticia/195204/0/china/alemania/economia/>,

9 Véase: *BBC mundo* (30/07/2010). ‘China “ya es la segunda economía mundial”’. Visita en septiembre de 2010 en http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2010/07/100730_china_segunda_economia_rg.shtm

históricas autoencerrarse en sus propias fronteras, hay que entender que por varios procesos de todo tipo (culturales políticos etc.), se puede concluir, como lo hace Pieke en su trabajo sobre el Estado chino, que en China el Estado es sociedad.¹⁰

En ese sentido, existen algunos parámetros simbólicos de la política china que permanecen con cierta fortaleza, y sin los cuales no se puede comprender a China y, por tanto, no se puede negociar con China (negociar en el sentido más amplio de la palabra), no solamente a nivel comercial sino incluso en la cotidianidad, en donde existe una concepción de temporalidad de largo plazo de las relaciones de confianza que se construyen a larguísimo plazo; es decir, no se basan en relaciones cortas ya que eso es visto como relaciones totalmente instrumentales y tienen poco efecto y eficacia dentro de cualquier proceso de negociación.

(...) Los chinos son expertos en el área de la negociación. Invierten mucho tiempo en crear una relación personal fuerte, debido a que la negociación tiene que ser percibida como justa y asentada sobre bases sólidas. Consideran que una negociación debe satisfacer a las dos partes, sin que ninguna de ellas salga perdiendo, para que sea duradera y fructífera... El proceso de negociación no alcanza un punto final como tal con la firma del acuerdo, ya que posteriormente se inicia la etapa de cooperación, que requerirá de acuerdos antes, durante y después de poner en marcha los términos del contrato firmado” (*China Hoy*, 2010: 45)¹¹.

En ese sentido, existe una necesidad de la permanencia en la construcción del Estado que, a su vez, ha generado esa idea de la permanencia del mismo –tanto en los actores políticos estatales como en la propia Sociedad Civil– y en donde se reproduce la figura del mandarín que hereda un poco de la tradición de Confucio. Es así como el funcionario público actual muestra esa figura del mandarín –alguien benévolo que mantiene un honor social debido justamente a sus prácticas justas y a sus méritos.

10 Véase: Steinmüller, Hans (2007). “A ‘face project’ and a funeral: Everyday forms of state formation in central China,” London School of Economics: Department for Social Anthropology. Junio.

11 Karina Fiezzoni, entrevistada por Milton Reyes, es experta en Derecho económico internacional.

Existen tres conceptos clave para comprender a China desde su construcción cultural: el *guanxi*¹², *familia china*, aunque, también está el concepto de *mianzi* que es el tema de la “cara” o el honor social.

En primer lugar, podemos describir que el “*guanxi*”, en términos generales, pero inexactos, podría referirse al tener y/o desarrollar conexiones o contactos; sin embargo debemos profundizar sobre esta compleja institución social, la cual también implica:

- “Viejas formas de reciprocidad e intercambio” (tal como señala Steinmüller, 2007).
- Favores que no tienen que ser necesariamente devueltos (existe una barrera difusa en la obligatoriedad y el tiempo de la devolución del favor), incluso el *guanxi* también puede significar una relación de alianza e incluso de amistad; “tener muchos tipos de *guanxi* y amigos es importante cuando se necesita resolver problemas de cualquier tipo”¹³. De ahí que, si se paga un favor, lo que estaría en juego es la intención de terminar el *guanxi*, pues ya no existiría una relación basada en un favor pendiente que representa la confianza mutua, y se podría considerar que ese tipo de *guanxi* fue meramente *instrumental*.
- Ser una especie de *lobbie*, cuando se producen en la relación actores sociales locales frente a actores estatales centrales, o actores sociales frente a actores políticos, etc.
- Otra característica observada del *guanxi*, es que se la realiza entre actores de forma vertical y horizontal. En el primer caso, de manera ascendente y descendente en relación a la condición socioeconómica, y en el segundo caso entre considerados *iguales*, como por ejemplo entre colegas, paisanos, actores de la misma posición de clase; aquí cabe recordar también el tema confuciano ya descrito sobre los deberes y reglamentaciones donde se buscaría según “una sociedad organizada en forma piramidal en donde las relaciones son entre superiores e inferiores y entre iguales”, por ejemplo las relaciones de amistad.

12 Véase: Ordoñez de Pablos, Patricia (2004). “La importancia del guanxi, renqing y xingyong en las relaciones empresariales en china”. *Tribuna de Economía* N.º 818, octubre –noviembre.

13 MRH, Notas de campo, discurso recurrente en varios actores, enero a julio 2007

También se debe señalar que al parecer en la concepción del *guanxi*, el tener *amistades* extranjeras brindaría cierto honor social, aunque finalmente cualquier tipo de disputa o desencuentros “entre intereses chinos y los de los extranjeros (*waiguoren* o *laowai*) se supeditaría a la idea de *familia china*”¹⁴, lo cual denota el grado de nacionalismo (*aiguozhuyi*) existente, y que en caso de generarse un conflicto entre un actor extranjero y un actor chino, éste solo pueden ser superados por intermediación directa y jerárquica del Estado chino, que es percibido no solo como “intermediador legítimo” sino también como “guardián de la justicia de última instancia”¹⁵.

La institución social del *guanxi*, es una instancia clave en las prácticas de las fuerzas sociales, actores del nivel productivo e incluso en actores del Estado; y como ya se ha señalado de manera general puede estar fundamentado por rasgos afectivos e instrumentales o puramente instrumentales; el primer tipo puede generar lazos de reconocimiento mutuo lo cual permite facilitar o mejorar las formas de relaciones personales, articular *guanxi identitarios*, y por lo tanto acceder a ventajas comparativas de beneficios mutuos, frente a otros actores que pueden ser percibidos como diferentes. Por el contrario el *guanxi* basado en los intereses puramente instrumentales, por ejemplo para la obtención de un beneficio inmediato y concreto, es de corta duración y alcance.

De todas maneras cualquiera sea el tipo de *guanxi*:

(...) en el ámbito de las relaciones o interacciones sociales vinculadas a los procesos de negocio, pudiéndola constituir personas que, a pesar de no compartir una identidad social común o no tener una tercera parte en común, consiguen crear las bases potenciales de relación y colaboración a través de su expresión de la intención, formalización de una expectativa, sustentada bien en valores o ideales, o bien en aspiraciones sociales e, inclusive, en la promesa de comprometerse en futuros intercambios o cola-

14 MRH, Notas de campo, entrevistas a funcionario de empresa transnacional encargado de las relaciones públicas, ha vivido 7 años en China y obtuvo su MBA estudiando en lengua china; Septiembre del 2006.

15 MRH, Notas de campo, Beijing, Conferencia: *El nuevo modelo de desarrollo económico Chino*, diciembre del 2002

boraciones; termina presentado “cierta debilidad por su formación reciente, compitiendo peor o con mayores dificultades ante otro *guanxi* que haya sido creado hace varias décadas.” (Bueno E., Salmador, M., Li D.: 2006, 97, 98).

Lo cual, demuestra y refuerza la visión a largo plazo de las imágenes, y preferencias dentro de las acciones concretas de reciprocidad entre los actores y ciudadanos chinos; y la nula o escasa facilidad de penetrar espacios, donde la información también es compartida como parte de la confianza mutua; y es que dichos espacios son construidos por instancias de mutuo conocimiento e incluso entendimiento construidos a partir de experiencias probadas y expectativas de largo aliento; así por ejemplo, a nivel de negociación (tal como se ha citado a Fiezzoni¹⁶).

Así, se observa que la experiencia y la expectativa están vinculada a la posibilidad de generar espacios de información entre *guanxis* directos (quienes han desarrollado personalmente la relación); sin embargo la posibilidad de construir este tipo de contacto también tienen que ver con las redes que se tejen entre *guanxis* (ejemplo un *guanxi* presenta a otro *guanxi*), lo cual garantiza la fiabilidad sobre quien o quienes pudieran ser considerados *nuevos guanxi*.

Ahora bien, si bien el *guanxi* es una institución social que puede ser comprendida dentro del campo de la negociación (en el sentido más amplio del término), se debe especificar que como *guanxi* también se puede entender:

Un tipo especial de relación que une a varias partes en un intercambio recíproco de favores y obligaciones mutuas (Alston, 1989; Davies *et al.*, 1995; Luo, 1997; Xin y Pearce, 1996). Los intercambios que tienen lugar entre los miembros de la red del *guanxi* no son exclusivamente comerciales sino que también implican la reciprocidad de favores (*renqing*) y el mantenimiento del estatus social (*mianzi*) (Ordóñez de Pablos, 2004: 222).

Debido a que *mianzi* (cara) puede ser comprendido como estatus social, señalemos también que la “cara” ha sido asociada con los términos occi-

16 Véase nota al pie 12

denciales de prestigio y reputación, pero es un concepto más amplio, relacionado a la respetabilidad o a la deferencia que una persona pide sobre sí misma o da a los otros. (Steinmüller: 2007).

Para comprender su reproducción en la China contemporánea, podemos señalar que existe una hegemonía de los discursos y prácticas modernizadoras en el sector institucional estatal lo cual genera que la sociedad civil y los actores privados reproduzcan la práctica tradicional de presentar “cara” (*mianzi*) según el espacio, sea éste público (*los de afuera*) o privado (*los de adentro*).¹⁷

Sin embargo, la práctica de *dos caras*, pese al discurso modernizador que existe articulado, como se ha señalado, en el proyecto de la China contemporánea, también puede ser encontrada cuando las prácticas y discursos institucionales se enfrentan a los actores internacionales y especialmente frente a los actores del orden internacional (*cara para afuera*)¹⁸.

Así mismo, podemos encontrar que en la esfera de “*la cara interna*” tanto actores institucionales, fuerzas sociales, como actores del nivel productivo, reproducen prácticas de la institución social *guanxi*, aunque de manera diferenciada. Por ejemplo los actores estatales, especialmente de mandos medios y altos reproducen las prácticas ligadas a los *guanxi*, aunque en menor medida que en las fuerzas sociales y actores del nivel productivo, donde estas prácticas son generalizadas y no son ocultadas. El rasgo común, aunque en diferente grado, es que frente a cualquier ritual público oficial, dicha institución social pasa a ser considerada como una forma de relación social que *mantendría* una frontera difusa con las prácticas propias de *la corrupción*. De esta forma, las prácticas alrededor del “*guanxi*” pese a ser cuestionadas (no negadas) moralmente cuando se enfrentan a lógicas racionales institucionales, también se encuentran atra-

17 Las nociones *los de adentro* y *los de afuera*, es un intento personal de explicación que se basa en mis percepciones, más que en la utilización de estos términos por parte de la población china

18 Por ejemplo, “existen instituciones académicas que guardan un ornato de tipo occidental y son presentadas con orgullo al exterior, como las más promisorias, sin embargo, la universidad que forma a la mayoría de los más prominentes futuros cuadros del partido es otra; una que estéticamente no representaría simbólicamente para occidente lo mismo que para China, pero que sin embargo es la mejor para la cara interna de China, así no sea reconocida oficial y públicamente como tal”. (MRH, Notas de campo a partir de entrevistas entre septiembre a diciembre del 2005)

vesando a las relaciones existentes entre fuerzas sociales, nivel productivo, y la burocracia estatal, y es que en el caso específico del Estado Chino y su relación con la sociedad podemos realizar el siguiente acercamiento, tal como plantea Hans Steinmüller (2007: 2)¹⁹, en su investigación “desde dentro”:

A state consists not only of administrative processes, an institutional framework, or a Weberian ‘rational’ state-machine. Besides that, it needs the cultural inculcation of practices and beliefs which make it possible. In the practices described, the boundaries between state and society are blurred (cf. Gupta 1995), but at the same time a shared local knowledge of what ‘the political’ is emerges. This theoretical point also opens up the possibility of a connection of “state” and “society”; a connection which goes even beyond “the state in society” (Migdal 2001) and is similar to what Pieke proposes as “the state is society” in an article on the Chinese state (Pieke 2004).

Todo lo cual nos da cuenta de una permanencia de instituciones sociales y prácticas tradicionales, reforzadas y que refuerzan la necesidad de mantener información en espacios compartimentados, a los cuales solo se puede acceder a través de la experiencia probada y las expectativas de largo plazo; es decir, por la confianza mutua que se materializa en el *guanxi* de manera concreta, teniendo como algunos de los múltiples filtros el tema de la pertenencia, localidad y la nacionalidad, referida nuevamente como el tema de *familia china*.

Es en este contexto, en que podemos afirmar que la manera de reconocer las imágenes y mentalidades chinas dentro de su configuración contemporánea, solo puede ser posible a través del conocimiento de la historia, cultura, política y las filosofías de China, pero sobre todo por la capacidad de articulación personal a la población china. No se trataría entonces de solo *conocer y vivir en China*, sino de *comprender, reconocer y vivir China*.

19 Steinmüller, Hans (2007) *A ‘face project’ and a funeral: Everyday forms of state formation in central China*. Ponencia producto de una investigación durante un año trabajando en China Central (Véase Bibliografía de este artículo).

Ahora bien, si esa primera entrada guarda sus complejidades por la extensión de la historia y pensamiento chino, y que para poder profundizar el conocimiento de la sociedad china pudiéramos ser *guiados* por sus ciudadanos, dicha *guía* también requerirá de elementos de construcción de confianza mutua, que como hemos planteado, solo pueden darse dentro de un proceso de largo plazo.

Todo lo anterior se reproduce con mayor fuerza cuando nos referimos a tipos de información concreta que tuviere que ver con el ámbito de los negocios, y más aún en temas que implicaren asuntos de Estado, Inteligencia y seguridad en sus distintos grados.

Por las necesidades de desarrollo económico chino, el interés principal de China está basado en el crecimiento de su economía doméstica; no existe un interés de iniciar conflictos en otras regiones justamente porque eso supondría un desgaste a su proceso económico. Esto también tiene se relaciona con el problema demográfico del país, en tanto tiene una población que envejece rápidamente; y no existe un recambio generacional que garantice las pensiones sociales para esa población, por lo que necesitan un desarrollo acelerado para solventar de alguna manera ese problema.

Por lo antes mencionado, se entiende por qué la economía doméstica china es tomada como interés principal frente a los intereses militares externos y, adicionalmente, se comprenden los conflictos externos que se le presentan a China, los cuales pueden generar el interés por ser penetrados a través de una Inteligencia de otros países. China no tiene una capacidad amplia de Inteligencia, más bien es limitada por todos estos procesos culturales de relaciones de largo plazo y por los sistemas compartimentados de información que hacen muy difícil conocer realmente ciertos niveles de datos.

Finalmente, la relación de China y el mundo se ha planteado desde la retórica, con una influencia confuciana y de las obras recopiladas por *Sun Tzu*, con lo cual se establece que la negociación puede resolver cualquier conflicto. Dentro de la negociación encontramos dos niveles la necesidad: una mutua comprensión y un mutuo beneficio. Haciéndole una vuelta a esta ecuación lógica me permito decir que para negociar mejor con China, en cualquier aspecto, solo se pueden obtener ventajas de la relación a través de la comprensión del país de la *Gran Muralla*.

Bibliografía

- 20 minutos.es. “La economía china crece en 2006 al ritmo más fuerte en once años y superará a Alemania en 2008”- En *Economía*. Visita en <http://www.20minutos.es/noticia/195204/0/china/alemania/economia/>
- Arnaiz, Christian (2004). “Confucianismo, Budismo y la conformación de valores en China y Corea”. Visita en <http://www.uba.ar/ceca/download/arnaiz-c.pdf>
- Bark, Ernesto (2004). *Revista Proscritos*, Año 3, Número 13, Julio-Agosto. Visita en <http://www.proscritos.com/larevista/notas.asp?num=13&d=1&s=13&ss=1>
- BBC Mundo (2010). ‘China “ya es la segunda economía mundial”’. En *BBC mundo*, 30 de julio. Visita en http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2010/07/100730_china_segunda_economia_rg.shtml
- Bueno, Eduardo y Dan, Li (2006). “Guanxi: concepto e implicaciones en la dirección estratégica de las empresas españolas en China”. En *Revista Economía Industrial*. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: España.
- Centro de Estudios e Investigaciones Militares C.E.I.M. *Sun Tzu El arte de la guerra*, Séptima Edición. Visita en <http://revistadeinteligencia.es.tl/Sun-Tzu-d—Cap%EDtulo-XIII.htm>
- MRH, Notas de campo, Beijing, Conferencia: *El nuevo modelo de desarrollo económico Chino*, diciembre del 2002
- MRH, Notas de campo a partir de entrevistas entre septiembre a diciembre del 2005
- MRH, Notas de campo, discurso recurrente en varios actores, enero a julio 2007
- MRH, Notas de campo, entrevistas a funcionario de empresa transnacional encargado de las relaciones públicas, ha vivido 7 años den China y obtuvo su MBA estudiando en lengua china; Septiembre del 2006.
- MHR, Entrevista a Karina Fiezzoni por Milton Reyes
- Ordoñez de Pablos, Patricia (2004): “La importancia del guanxi, renqing y xingyong en las relaciones empresariales en china” En *Tribuna de*

Economía N.º 818, octubre-noviembre.

Reyes, Milton (2010). “Latinoamérica Mirando a China”, entrevista a Karina Fiezzoni. En *Revista China Hoy*, Octubre, Vol. LI, n.10.

Soto, Augusto (2010). “Dimensiones actuales de la seguridad de China” En *ARI 114/2010*, 2 de julio. Visita en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/asia-pacifico/ari114-2010

Steinmüller, Hans (2007). *A 'face project' and a funeral: Everyday forms of state formation in central China*, London School of Economics: Department for Social Anthropology, June.

Lavado de activos e Inteligencia criminal

Inteligencia criminal: una elección estratégica en clave de seguridad frente a la iniciativa de la delincuencia organizada

Daniel Sansó-Rubert Pascual*

Transformaciones en la esfera de la seguridad: la realidad criminal organizada

La situación heredada tras la Posguerra Fría se ha caracterizado por una apertura cada vez mayor de las fronteras. Los flujos de comercio y la inversión, el desarrollo de la tecnología y la expansión de la democracia, han traído consigo una libertad y una prosperidad creciente. A pesar de los grandes avances en todos los órdenes resulta manifiesto que muchos problemas continúan sin resolver y algunos han empeorado.

Dentro del ámbito de las Relaciones Internacionales, varias han sido las transformaciones sufridas en los procesos de mundialización. En particular, cabe destacar la reconsideración del papel de los Estados, su permeabilidad territorial a través de sus fronteras y la difuminación de las barreras entre los ámbitos de Política Exterior e Interior. Estas circunstancias han posibilitado el aumento del radio de acción de grupos no estatales que, cada vez en mayor medida, comienzan a representar un nocivo papel en los asuntos internacionales. De entre todos ellos cobra preocupante notoriedad la aparición, con una fuerza en muchos casos silenciosa, de la delincuencia organizada que ha dado el salto a la esfera interna-

* Daniel Sansó-Rubert Pascual es criminólogo. Miembro de la Sociedad Española de Investigación Criminológica –SEIC–y colaborador asiduo del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional –CESEDEN–y del Instituto Español de Estudios Estratégicos –IEEE–.

cional, pasando a ser la “transnacionalidad” uno de sus rasgos definitorios.

El devenir de los acontecimientos contemporáneos demuestra que ya no estamos ante un mundo monolítico, jerárquico y burocratizado, sino cada vez más fugaz, fluido y flexible y, en consonancia, la delincuencia afronta respectivamente procesos evolutivos, adaptándose al entorno en el que pretende llevar a cabo sus actividades ilícitas, para evitar la pérdida de competitividad y eficacia (Sansó-Rubert, 2008).

A comienzos del siglo XXI los márgenes de maniobra a nivel estatal son cada vez menores, entre otros motivos por los propios efectos de la Globalización, lo que exige adoptar ineludiblemente medidas de carácter internacional. El concepto restrictivo de seguridad nacional ha quedado casi obsoleto, o al menos no responde a la nueva situación emergente. Ningún país es invulnerable ante las redes internacionales de delincuencia organizada, que, desde la perspectiva de la seguridad global, han experimentado con celeridad un salto cualitativo, transformándose hasta alcanzar la categoría de amenaza estratégica.¹

Un problema que por tradición había sido interno-local o nacional-de orden público, se ha transformado en una amenaza que puede poner en peligro la viabilidad de las sociedades, la independencia de los gobiernos, la integridad de las instituciones financieras, el funcionamiento de la democracia y los equilibrios en las relaciones internacionales (Sansó-Rubert, 2009). En suma, la criminalidad organizada constituye un desafío cualitativamente diferente, que no pretende subvertir el poder establecido, sino ponerlo a su servicio. Su incorporación en las agendas de seguridad internacional, al asumir que entraña un peligro que escapa del ámbito clásico meramente delictivo para amenazar estructuras e instituciones básicas del Estado, no tiene visos de retroceso.

El enemigo es pues, una organización cada vez más compleja, especializada, flexible, capaz de asociarse con otras, de comprar voluntades y operar cómoda y eficazmente en un escenario internacional. Por ello, el alcance del crimen organizado es integral: ha adquirido dimensiones glo-

1 A este respecto, para ahondar en este planteamiento consultar *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (2010). United Nations Office on Drugs and Crime, Viena: UNDOC.

bales (en lo geográfico), transnacionales (en lo étnico y cultural), multiformes (en su estructura y en los acuerdos que forja con sectores políticos y sociales) y pluriproductivas (en cuanto a la abundancia de bienes y servicios lícitos e ilícitos) (Tokatlian , 2001).

Este fenómeno multiforme, representa un peligroso ejemplo de privatización de la violencia capaz de evadir el principio del control territorial consustancial al Estado, laminando considerablemente la idea de soberanía y su práctica política. Representa sin tapujos, una amenaza directa y seria contra la seguridad, tanto interior como exterior. Dado el estado actual de la cuestión, todo indica que nos enfrentamos a una crisis de largo recorrido. La lucha contra la delincuencia organizada transnacional debe asumirse *sine die*.

¿Por qué la delincuencia organizada protagoniza la iniciativa?

El éxito de las organizaciones delictivas en los negocios ilegales y legales, su rápido crecimiento tras un barniz empresarial y la riqueza que acumulan, se traduce en su capacidad de resistencia frente a las intromisiones tanto del Estado, como de otras organizaciones competidoras.

La transnacionalización les permite residir en un país, delinquir en otro y realizar las operaciones de lavado de los capitales obtenidos en un tercero, con el beneficio extraordinario de la difuminación del rastro de las actividades ilícitas, fruto de la dificultosa imbricación entre los diversos ordenamientos jurídicos estatales. La delincuencia, en aras de una mayor y más eficiente autoprotección, ha optado por reubicarse en aquellos países que presentan características más favorables. Los Estados dotados de ordenamientos jurídicos laxos, excesivamente garantistas si se prefiere, con leyes de extranjería permeables y políticas criminales infradesarrolladas o desfasadas, han sido los candidatos predilectos (Caparrós, 1997:175).

Disponen además, de abundantes medios conducentes a la perpetración de ilícitos. Cuentan con un entramado de difícil acceso para salvaguardar los centros de decisión, tienen material técnico altamente sofisticado propiciado por su elevado poder adquisitivo y sujetos integrantes de

comprobada eficacia delictiva. Recurren al uso de la ingeniería financiera para ocultar el resultado de sus actuaciones.

Congruentemente, utilizan todas las herramientas a su disposición (cultura de la supresión de la prueba) para soterrar los vestigios del delito (Anarte Borralló, 1999). La implementación de esta filosofía de trabajo entorpece de forma extrema el acceso a su funcionamiento, actividades, estructura y capacidad organizativa, en aras de impedir que agentes externos alcancen cualquier grado de conocimiento aplicable a la detección y posterior explotación de sus vulnerabilidades. Y para ello, además de desarrollar una cultura de seguridad de grupo (Albanese y Das, 2003), emplean medios delictivos graves como la violencia, la intimidación o la corrupción en sentido amplio. En suma, la cultura criminal de la supresión de la prueba mencionada, no sólo abarca la profilaxis forense (neutralizar pruebas y evidencias óptimas para su explotación criminalística), sino la ocultación proactiva de todo el ciclo criminal (Sansó-Rubert, 2010b).

Un análisis pormenorizado de las aplicaciones prácticas de dicha cultura criminal permite inferir un conjunto de medidas tanto preventivas como reactivas, además de las ya citadas, de muy diversa naturaleza. Un nutrido elenco de actuaciones destinadas a anular la eficacia de las acciones “hostiles” de averiguación (contrainteligencia). En este sentido, las organizaciones criminales llevan a cabo actividades de intoxicación informativa (desinformación) e incluso la puesta en práctica de señuelos (*honeypots*), para testar y medir la respuesta de las agencias de seguridad gubernamentales y de los servicios de Inteligencia. Mediante tales estrategias, pueden detectar el grado de vigilancia y seguimiento al que están sometidos sus integrantes.

Esta circunstancia refrenda la “premisa de oro de la seguridad”, en tanto una organización será tan segura, como la seguridad desplegada alrededor de su miembro menos seguro.

Cabe subrayar especialmente, la amenaza que representan los grupos delictivos organizados que apuestan por las estructuras en Red (Arquilla y Ronfeldt, 2003); tendencia al alza en virtud de las ventajas operativas que confiere, así como la protección adicional frente a las agencias de seguridad. De esta manera, mediante la compartimentación del grupo (y de la información) en células con variable grado de autonomía, se reserva

sólo al máximo nivel directivo el conocimiento y adopción de las decisiones tanto a nivel organizativo, como funcional, obstaculizando cualquier medida de infiltración.

Además del factor estructural, la cooperación entre organizaciones y la externalización de determinados cometidos enmarañan, aún más si cabe, la aprehensión del fenómeno criminal. El recurso a individuos (*facilitadores*) o estructuras que no pertenecen estrictamente a la organización en determinadas fases del ciclo criminal, obedece a la especialización del servicio ofrecido. Proveen de servicios financieros, económicos, técnicos, contables, mercantiles y jurídicos, así como de una dilatada experiencia en el control del riesgo, permitiéndoles aumentar tanto la seguridad de sus operaciones, como sus beneficios. Existen incluso, organizaciones especializadas precisamente en la provisión de cobertura a la actividad ilícita: seguridad de las operaciones (Gambetta, 2007), apoyo y soporte logístico (ocultación, transporte, almacenamiento...), operando como un eslabón más de la cadena delictiva organizada.

Su invulnerabilidad se amplifica con el acceso al poder (económico, político o social). Un contexto nefasto lo conforman las alianzas entre políticos, organizaciones delictivas y el aparato de seguridad estatal responsable de la persecución del delito y de la administración judicial. Dicha connivencia genera en la práctica, bien respuestas lentas y vacilantes de los gobiernos, bien directamente la omisión de respuesta pública. Su manifestación más dañina se plasma cuando lo que impera más allá de la catarsis institucional, es el fomento de obstáculos a la cooperación internacional destinada a su erradicación. El resultado: Estados transformados en refugio de la delincuencia organizada.

Obviamente todos los Estados son vulnerables a la infiltración criminal, (Casanovas, 2008) pero existen diferencias cualitativas entre Estados autónomos (relativamente efectivos) y Estados débiles o impotentes (criminalmente cautivos). Los Estados con una falta de consolidación del sistema democrático y un deficiente desarrollo de sus instituciones públicas, configuran un terreno propicio para la actividad de los grupos criminales. En concreto, cuando las organizaciones criminales desarrollan una interacción corruptora con los sectores legítimos de poder, alcanzan la etapa simbiótica, en la que los sectores políticos y económicos se hacen depen-

dientes de los monopolios y redes del crimen organizado. En esta cúspide evolutiva del poder criminal es ilusorio discernir las disimilitudes entre Estado y crimen organizado (Lupsha, 1996).

A modo de colofón, hay que reseñar el exitoso aprovechamiento criminal de las transformaciones operadas en el campo de las nuevas tecnologías. En concreto, además de la incorporación a sus actividades de los recursos tecnológicos más avanzados, destaca su iniciativa a invertir en la explotación de capacidades de obtención de información e Inteligencia. Esta opción, acarrea la apertura de nuevos resquicios de vulnerabilidad de la seguridad. Las organizaciones criminales, con una enorme capacidad de infiltración multinivel (inclusive en los propios servicios de Inteligencia), tienen la posibilidad de acceder a información (e Inteligencia) sensible (y secreta) útil, no sólo para obtener ventajas competitivas para mejorar y expandir sus negocios, sino para la neutralización en origen de los dispositivos contra el crimen articulados por el Estado.

Consecuentemente, todo ello genera múltiples dificultades a las agencias y organismos responsables de la persecución del delito, gracias al beneficio extraordinario que les confiere la articulación de toda esta panoplia de iniciativas conducentes a la ocultación del rastro de las actividades ilegales (Sansó-Rubert, 2006b).

A tenor de lo expuesto, asistimos a la implacable expansión de un crimen organizado que no conoce fronteras. Este crecimiento ha cobrado vigor en las últimas décadas, cogiendo desprevenidos tanto a las fuerzas policiales, como a los sistemas políticos y judiciales. A múltiples niveles se carecía de experiencia. En la actualidad, a pesar de una profunda revolución de los mecanismos y capacidades de respuesta ante las transformaciones del crimen organizado en el nuevo milenio, en muchos aspectos, seguimos sin estar preparados.

¿Inteligencia criminal? Apuntes desde una perspectiva estratégica

El progresivo aumento e indiscutible vigencia del fenómeno criminal, la extensión internacional de sus redes y la capacidad perturbadora que ejerce sobre las sociedades y los poderes públicos, han hecho que las respues-

tas reactivas tradicionales resulten obsoletas. Han perdido en muchos aspectos eficacia operativa.

En virtud de lo hasta ahora expuesto –la observación de importantes cambios, tanto en la forma de ejecución del delito, como en su ocultamiento–, la realidad imperante invita a una reflexión sobre los desafíos abiertos en la esfera de la seguridad. Especialmente, ante la constatada resistencia de las organizaciones delictivas frente a la acción de los poderes públicos. Reflexión que, cada vez con mayor contundencia, reclama protagonismo a favor de las capacidades de Inteligencia.

Antes de profundizar sobre los elementos nucleares identificativos de la Inteligencia aplicada a la lucha contra la delincuencia organizada (Inteligencia criminal), son varias las incógnitas que habría que despejar o, al menos, clarificar en la medida de lo posible. En primer lugar, hay que dilucidar hasta que punto un instrumento tan valioso, en términos de utilidad y costes, como la Inteligencia criminal puede ser dilapidado en la lucha contra cualquier manifestación de criminalidad organizada que no revista la gravedad suficiente.

De hecho, aquellos detractores del uso de capacidades de Inteligencia frente a la delincuencia organizada, aducen que esta amenaza no reviste la peligrosidad requerida. Postulado que encuentra uno de sus principales fundamentos en el actual concepto de criminalidad organizada con el que nos vemos avocados a trabajar, al menos por el momento. De tal suerte que, la imprecisión y el “uso inflacionario” (Kinzig, 2004) del propio concepto,² alimenta las reservas a la hora de implementar capacidades de Inteligencia en este ámbito.

A raíz de su configuración conceptual nimia, esto es, los requisitos que han de confluir en una organización para que obtenga la consideración de criminalidad organizada, cualquier grupo de tres o más delincuentes, grandes, pequeños o insignificantes, con determinación a prevalecer en el tiempo y que intenten acumular ganancias se convierten en criminales organizados potenciales (Fernández Steinko, 2008: 24). El término manifiesta un estiramiento conceptual tan forzado, que el resultado es un con-

2 Para profundizar en la problemática concerniente al concepto “criminalidad organizada” consultar Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2009). “Reflexiones criminológicas en torno al concepto criminalidad organizada” En *Ciencia Policial*, nº 97, (noviembre-diciembre): 5-26.

cepto inoperante, académicamente pobre, que adolece de un alto grado de relativismo. Una suerte de “perro-gato” criminológico, apenas útil para denominar de forma genérica a todas aquellas estructuras con capacidad de desestabilizar el orden político y socioeconómico existente, así como casi cualquier manifestación de delincuencia no convencional.

Este estado de vaguedad conceptual, que ha llevado a algunos autores a recurrir al calificativo de “categorización frustrada” (Zaffaroni, 1996), además de dificultar la actividad analítica de Inteligencia, pone en cuestión la viabilidad práctica de una herramienta especializada que sólo adquiere sentido frente a manifestaciones criminógenas de gran calado. Vaguedad que, a la postre, parece contagiar de imprecisión al propio concepto de Inteligencia criminal. Dicho esto, otro de los argumentos empleados por los detractores de otorgar la trascendencia que merece la Inteligencia criminal, gira en torno a una concepción tradicional, de naturaleza reactiva, de la actividad policial.

La actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad era y es fundamentalmente represiva; persiguiendo los delitos efectivamente cometidos, realizando al efecto las oportunas investigaciones. Ahora bien, la garantía de la seguridad pública es mayor aún cuando no sólo se persigue el delito ya cometido sino que, además, se procura prevenir su realización. Para cumplir este objetivo resulta indispensable desarrollar capacidades de Inteligencia criminal y organismos dedicados a ella, que se encuadren dentro de las propias fuerzas de seguridad o se encuentren orgánicamente separados de ellas. Analizar los pros y contras de su ubicación es cuestión bien distinta que, a pesar de su interés, excede con mucho el contenido de este capítulo y, en todo caso, dependerá del modelo de Inteligencia adoptado.

Hay que reseñar a colación, que la Inteligencia criminal, por definición, no está adosada a un ente en particular sino que, en función de circunstancias de diversa índole —administrativas y políticas—, principalmente o de naturaleza coyuntural, puede residenciarse dicha labor bien en servicios de Inteligencia, bien en unidades policiales³ e incluso, en organismos militares.⁴ A este respecto, hay que recalcar que la propia naturaleza transversal del crimen organizado en su vertiente transnacional, hace que la atribución competencial a un servicio o a otro en virtud de su competencia en

el ámbito interior o exterior de la seguridad, en supuestos de modelos con una pluralidad de servicios, carezca absolutamente de sentido.

Dicho esto, lo que no tiene cabida es mezclar la actividad de Inteligencia criminal con otras actividades policiales como la investigación criminal y la criminalística, cuya confusión de roles se reproduce actualmente con insidiosa facilidad, tanto en los ámbitos de reflexión académica, como en la propia praxis policial. No son pocas las referencias en las que estas tres fórmulas de lucha contra el delito tienden a asumirse como una única función. Por ello, es importante saber discernir entre la actividad de policía (lo que el Tribunal Constitucional español ha identificado como labores de “policía material”),⁵ de la actividad de Inteligencia.

A grandes rasgos, los principales elementos diferenciadores orbitan en torno a la diferenciación de procedimientos y fines; así por ejemplo, la Inteligencia criminal no realiza penetraciones, vigilancias, seguimientos e infiltraciones.⁶ Su eje central es el análisis criminal. A su vez, mientras la Inteligencia criminal hace el conocimiento *a priori*, la investigación criminal lo efectúa *a posteriori*. Mientras que la Inteligencia tiene un claro carácter preventivo, es decir, intenta aportar “conocimiento” para antici-

3 Otra cuestión colateral a tener en consideración es la atribución de la condición de agentes de la autoridad de los integrantes de un servicio de Inteligencia o no. En España carecen de ella, pero en Estados Unidos y Dinamarca no. El artículo 5. 4. de la Ley 11/2002, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), recoge que “los miembros del Centro Nacional de Inteligencia no tendrán la consideración de agentes de la autoridad, con excepción de aquellos que desempeñen cometidos profesionales relacionados con la protección del personal del Centro y de las instalaciones del mismo”. Díaz, Antonio (2005). *Los servicios de inteligencia españoles. Desde la Guerra Civil hasta el 11-M. Historia de una transición*. Madrid: Alianza Editorial.

4 Parece lógico pensar que resulte más adecuado y coherente su adscripción a unidades policiales o, en todo caso, a un servicio de Inteligencia. Pero en casos como México son las Fuerzas Armadas, concretamente la Armada mexicana a través de su Infantería de Marina la que ha asumido este cometido en la lucha contra los cárteles de la droga. Benítez Manaut, Raúl (Ed.) (2010). “México 2010. Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica” En *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*: 9-31. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia –CASEDE–. Visita en <http://www.seguridadcondemocracia.org>

5 Sentencia Tribunal Constitucional (STC) de España 235/2001, de 13 de diciembre (ponente: Conde).

6 No confundir los mecanismos empleados para la obtención de información destinada a la posterior elaboración del análisis de inteligencia, con el propio análisis y el producto inteligencia. Baños Bajo, Pedro (2008). “Nuevos retos para la inteligencia estratégica en las operaciones complejas”. En *Inteligencia y Seguridad: revista de análisis y prospectiva*. Madrid, núm. 4: 41-57.

parse y permitir a las autoridades neutralizar o disuadir las amenazas, riesgos y conflictos, la investigación criminal actúa de forma absolutamente “represiva”, ya que interviene después de un hecho delictivo específico para identificar a sus autores y aportar las “pruebas legales” que posibiliten su procesamiento penal.

Por consiguiente, la Inteligencia criminal no persigue, en esencia, la resolución de un hecho delictivo. No opera en el ámbito de los tipos penales, sino en la esfera imprecisa de la amenaza, del riesgo y de las situaciones predelictuales. Esto no quiere decir que, en determinados supuestos, no se requiera de una operacionalización de la Inteligencia desarrollada, o al menos parte de ella, para implementar un operativo policial (Inteligencia operacional) destinado a la efectiva neutralización de la amenaza criminal o que en el transcurso del desarrollo del análisis de Inteligencia, aparezcan elementos susceptibles de su empleo probatorio en el contexto judicial. Surge en estos casos la dicotomía sobre los pros y contras de la judicialización de la Inteligencia, situación que despierta una ardua polémica doctrinal y conceptual irresuelta satisfactoriamente, al menos por el momento. La controversia sobre la conveniencia o no de dicha judicialización, versa en el fondo sobre los riesgos que dicha opción entraña, como la propia pérdida de fuentes, y su utilidad real, como por ejemplo la denominada prueba pericial de Inteligencia.

Soriano considera prueba pericial de Inteligencia⁷ aquella realizada por expertos (en la lucha contra la criminalidad organizada), que con apoyo abrumador en multitud de hechos objetivos, que a su vez se reseñan y constatan, llegan a conclusiones que permiten evidenciar circunstancias que no descubren en un primer examen. Señala el mismo autor, que no existe inconveniente en considerar esta prueba como otras más, en la medida que se ajuste a la legislación procesal vigente, en cuanto que tien-

7 La prueba pericial de inteligencia (criminal) está reconocida en nuestro sistema penal y se emplea en causas relativas a criminalidad organizada y terrorismo. No es vinculante para juez, sino como el resto de pruebas, queda sometida a la valoración crítica, debidamente fundada en los términos establecidos en la ley. Las primeras Sentencias del Tribunal Supremo Español en las que se aceptaron prueba pericial de inteligencia fueron las SSTS nº 2084, de 13 de diciembre de 2001 y la nº 786, de 29 de mayo de 2003. Soriano Soriano, José Ramón (2006). “El terrorismo y el Tribunal Supremo”. En Juan Luis Gómez Colomer y José Luis González Cussac (Coord.) 196. *Terrorismo y proceso penal acusatorio*, Valencia: Tirant Lo Blanch.

de esclarecer la Inteligencia del juez, apoyándose en el asesoramiento o informes de expertos que se hallan en la posesión de conocimientos clave para la comprensión del fenómeno delictivo organizado.

Lo crucial, aún a riesgo de resultar reiterativo, es delimitar con meridiana claridad la distinción entre la obtención de pruebas y evidencias propias del ámbito de la investigación policial y las actividades de Inteligencia. La clave reside en asumir que la Inteligencia criminal no consiste en perseguir delitos o crímenes para su posterior enjuiciamiento. Su finalidad última no dista en esencia de la concepción clásica de Inteligencia salvo por su especialización derivada de su preciso objeto de análisis, de obtener información y elaborar Inteligencia para que el decisor (dígase Gobierno, mando policial...) pueda tomar las decisiones adecuadas para preservar la seguridad frente a riesgos o amenazas de carácter criminal (Berkowitz, 2003).

Por otra parte, la naturaleza preventiva de la Inteligencia criminal hace que su actividad sea permanente. No reacciona ante la comisión de un delito como acontece con la investigación criminal, sino que opera en un *continuum* constante sobre toda persona, actividad u organización, que pueda parecer sospechosa de constituirse en una amenaza o implique un riesgo para la seguridad. Cuando la Inteligencia llega tarde, el delito ya se ha cometido. El trabajo de Inteligencia ha resultado infructuoso y el hecho delictivo efectivamente materializado pasa a ser objeto de trabajo de la investigación criminal.

En consecuencia, resulta claro y es evidente que la Inteligencia criminal tiene por objeto específico el alertar sobre las actividades criminales antes de que las mismas se produzcan. A lo sumo es factible identificar simultáneamente su utilidad en clave instrumental y como producto final, en función de las necesidades a cubrir. Entendiendo como producto final la Inteligencia estratégica y como producto instrumental, la Inteligencia operativa y la Inteligencia táctica. Inteligencia criminal como un fin en sí misma para informar la decisión a tomar (producto final) y como un medio de apoyo para desarrollar la actividad policial de persecución del delito (instrumental).

¿Por qué es necesario formular esta aclaración? Para evitar, sin lugar a dudas, una concepción reduccionista de la Inteligencia criminal vinculán-

dola en exclusiva a la actividad de los imprecisamente denominados servicios de información policiales.⁸ La Inteligencia criminal, como herramienta extremadamente útil para enfrentar la actividad delictiva organizada, requiere de un replanteamiento que permita su adaptación a la escena de seguridad vigente. No puede concebirse como una mera actividad policial enclaustrada en la esfera de la seguridad interior y relegada a la categoría de un pseudo conocimiento informado instrumental, bajo el rótulo “información”,⁹ incardinada al mantenimiento del orden público y la persecución del delito desde una óptica penal.

Lo que se aborda en clave de Inteligencia criminal son las manifestaciones de delincuencia organizada más extremas, capaces de resquebrajar la fortaleza institucional y debilitar el poder estatal, en los términos ya expresados (Farson, 1991). Por ello, relegar el trabajo policial de Inteligencia a la categoría de mera información, parece claramente un despropósito ajeno a la realidad e insostenible científicamente.

Como ha sido objeto de reflexión a lo largo de estas líneas, las dificultades y carencias terminológicas en este ámbito generan una profunda confusión fruto de la indefinición en torno a qué es exactamente la Inteligencia criminal y para qué sirve. En un esfuerzo por arrojar algo de claridad al respecto, incidir en que la elección del término Inteligencia criminal para hacer referencia a la Inteligencia aplicada a la lucha contra la criminalidad organizada, no es inocuo. Precisamente se rehúye en la exposición del empleo del concepto Inteligencia policial, por entender que ésta engloba una concepción más amplia que abarcaría no sólo la Inteligencia

8 Si bien algunos consideran que estas expresiones no son sinónimas y que no es lo mismo “servicios de inteligencia” que de “información” (así se sostuvo en los debates parlamentarios que condujeron en España a la aprobación de la Ley del Centro Nacional de Inteligencia –CNI–, Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, lo cierto es que, a pesar de los matices lingüísticos, el Derecho Comparado no ofrece base para considerar que haya diferencias de naturaleza jurídica entre los “servicios de inteligencia”, los “servicios secretos” y los “servicios de información”. Ruíz Miguel, Carlos (2003). “Problemas actuales del Derecho de los servicios de inteligencia”. *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, número 15: 141-170.

9 Es erróneo usar información como sinónimo de inteligencia, ya que la información es su materia prima. Montero Gómez, Andrés (2009). “Inteligencia: hacia una teoría del todo”. En *El alma de la victoria. Estudios sobre inteligencia estratégica*, Diego Navarro y Fernando Velasco, (Eds.): 215-234. Madrid: Plaza y Valds.

criminal, sino la Inteligencia elaborada desde instancias policiales en relación con el terrorismo, la delincuencia organizada y cualquier otro fenómeno de interés policial.

Recurriendo al *Glosario de Inteligencia* editado por el Ministerio de Defensa Español,¹⁰ magnífica herramienta ideada para una armonización conceptual en la esfera de la Inteligencia en aras a promover su desarrollo como disciplina científica, encontramos, sin embargo, una definición cuya redacción es sin duda mejorable. La acepción recogida no favorece su comprensión. Contrariamente, genera confusión al definir la Inteligencia criminal como un “tipo de Inteligencia llevada a cabo por los servicios de información policiales para resolver delitos y luchar contra el crimen organizado”. A lo que añade, “la Inteligencia criminal se caracteriza, al mismo tiempo, por tener un carácter preventivo de actividades delictivas y por complementar la acción judicial represiva mediante la aportación de pruebas en la puesta del delincuente ante la justicia”.

Dicha definición, adolece de contenido, pues tan sólo recoge una visión parcial de la Inteligencia criminal: sus aspectos operativos y tácticos,¹¹ si cabe. En su vertiente estratégica, la Inteligencia criminal es un instrumento útil para ayudar a definir los objetivos en la lucha contra la delincuencia organizada y establecer la política y los planes para implementar

10 Esteban Navarro, Miguel Ángel (2007) (Coord.). *Glosario de Inteligencia*. Ministerio de Defensa, 85. Madrid: España.

11 Aunque aquí se prime el desarrollo estratégico de la inteligencia criminal, entre otras razones por su notoria ausencia en prácticamente todos los países, en virtud de los objetivos a alcanzar, ésta podrá ser igualmente de tipo operacional, táctica, estimativa o prospectiva. En su vertiente operacional, ayuda a las ejecuciones de las acciones concretas necesarias para la realización de un operativo (desarticular organizaciones y redes criminales). A nivel táctico, se emplea para la planificación y el diseño de las acciones concretas necesarias para la consecución de un objetivo. Esteban Navarro, Miguel Ángel (2007) (Coord.). *Glosario de Inteligencia*: 92-93. Ministerio de Defensa: Madrid, España. La Inteligencia criminal, desde una vertiente prospectiva, se configura como una herramienta de gestión de información delictiva para la toma de decisiones vitales orientadas a garantizar la supervivencia del sistema social. El auge de la cultura de la anticipación, trata de dar respuestas a una necesidad fundada en el elevado grado de incertidumbre que caracteriza a la criminalidad organizada. A pesar de la amplitud y riqueza de las aportaciones doctrinales, el crimen organizado continúa revestido de una imagen abstracta. Pero el hecho de que la delincuencia organizada sea un fenómeno intrínsecamente opaco y que cueste ahondar en él, no quiere decir que no exista o que la peligrosidad atribuida resulte menos cierta. Sólo, más difícil de abarcar empírica y académicamente. Gómez de Liaño Fonseca_Herrero, M. (2004). *Criminalidad organizada y medios extraordinarios de investigación*. Madrid: Colex. Bas,

y conseguir alcanzar las metas fijadas. Permite, a su vez, identificar y comprender los elementos y factores favorecedores de la eclosión y expansión de la criminalidad organizada, prestando atención a la aparición de indicios y a la evolución de indicadores de riesgo con el fin de lograr la detección temprana previa a su materialización en amenazas, así como el descubrimiento e identificación de todo aquello que pueda significar una oportunidad de éxito para la delincuencia organizada.

La Inteligencia criminal representa un abanico de retos y oportunidades. Por un lado, permite no sólo una mayor y mejor aprehensión del fenómeno delictivo en todo su espectro sino a la par, proporciona un conocimiento “informado” indispensable para la articulación de todos aquellos recursos imaginables (control social formal: Política Criminal, de Seguridad y Defensa, Penitenciaria, medidas legislativas, policiales...) a niveles operativo, táctico y estratégico, destinados a inocular el insidioso riesgo criminal.

Si bien es cierto que la Inteligencia criminal caracterizada por su versatilidad ofrece un amplio elenco de oportunidades para la acción frente a la criminalidad organizada, no son menos los retos internos a abordar: su efectiva materialización, reflejada en capacidades reales y suficiencia de medios técnicos y humanos, teniendo en consideración que todo ello no se improvisa. De igual forma, resulta ineludible el progresivo fortalecimiento de los pilares de la coordinación y la cooperación en el seno de una comunidad de Inteligencia (nacional o transnacional) plenamente funcional (Sansó-Rubert, 2006a), así como remover las cortapisas legislativas desmedidas que constriñen su eficacia más allá del respeto a los derechos y libertades fundamentales.

La Inteligencia criminal arrastra a día de hoy multitud de disfunciones que deben ser convenientemente resueltas para evitar áreas de confusión y situaciones de ofuscación y solapamiento. Sin olvidar que no existen controversias irresolubles; sólo ausencia de estudio e imaginación.

Enric (2006). “Inteligencia prospectiva para la seguridad pública: reflexiones metodológicas y propuestas”. En *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, núm. 1, 15-33. Madrid: Plaza y Valdés.

Redefiniendo la lucha contra la criminalidad organizada: de lo reactivo a lo preventivo. El futuro de la Inteligencia criminal

En el siglo XXI, la actividad policial, como ya se ha puesto de manifiesto, no puede quedar exclusivamente circunscrita a la represión reactiva del delito y al mantenimiento del orden público. Hay que superar esta visión anacrónica. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad conforman un eslabón más en la cadena de garantes de la seguridad del Estado. Los sistemas institucionales de actuación contra el delito se han fundamentado tradicionalmente en la reacción y no en la anticipación. Como consecuencia de este enfoque, el objetivo de la actuación policial ha sido siempre el conjunto de actividades delictivas efectivamente constatadas y no su potencial existencia. Garantizar la imposición de las leyes penales mediante la represión de sus infractores.

Sin embargo, la realidad imperante requiere de un cambio de visión sobre la lucha contra el delito, que se centre no sobre la comisión de conductas y la averiguación y apresamiento de sus autores, sino sobre la valoración y gestión de la amenaza del delito, la cual por sí misma constituye una conducta, factor o elemento, que puede derivar en daño y responsabilidad penal. Pero que, por su propia definición, todavía no ha constituido tal daño (Moreno, 2009). Esta realidad genera tensiones en las estructuras y procedimientos policiales y judiciales, porque tanto el sistema penal como el aparato policial fueron concebidos en su origen como instrumentos de actuación reactiva ante el daño criminal consumado. Como consecuencia, en el *status quo* tradicional, la proactividad y la anticipación se conciben y se perciben, equívocamente, como actividades secundarias en el trabajo policial.

Si tradicionalmente la orientación reactiva de los cuerpos de seguridad ha hecho que prevalezca el modelo de orientación estratégica basado en la capacidad de respuesta ante hechos consumados o que se encuentran en proceso de ejecución; en la actualidad, diversos factores están condicionando los esfuerzos policiales hacia un modelo de estrategia prospectiva, en la que se focaliza el esfuerzo no en la reacción ante ciertos sucesos producidos, sino en la anticipación y la toma de medidas dirigidas a impedir que dichos sucesos ocurran.

Llegados a este punto del análisis, resulta imprescindible asumir la premisa de que, hoy por hoy, la seguridad desgajada de la Inteligencia es una respuesta obsoleta. Por otro lado, una nota definitoria de las investigaciones sobre criminalidad organizada es la pluralidad de ramificaciones que presentan (actividades multicitriminales). De facto, la recolección de información tiende a resultar abrumadora. En consecuencia, la ventaja proporcionada por la Inteligencia no debe cimentarse exclusivamente en la cantidad de información obtenible, sino en la calidad de la misma de cara al análisis, la discriminación y la evaluación, con la finalidad de elaborar el mejor producto posible (Inteligencia criminal) en función de la accesibilidad de medios. Se trata de mantener el éxito en la dialéctica entre sobreabundancia de información y su pertinencia, garantizando siempre el concepto de actualidad informativa al objeto de no caer en la denominada “OBE” (*Overtaken by Events*) o desfase de la información (Lang, 2004).

Crucial importancia tienen igualmente aspectos tales como evitar la dispersión de la información o su pérdida, obtener un producto integral, canalizar eficientemente (en tiempo y forma) la Inteligencia elaborada al consumidor para su aprovechamiento, así como su almacenamiento seguro, contribuyendo a la creación de una base de datos funcional. Estos ficheros deben constituir una “memoria colectiva”, englobando el pasado y presente del activo “Inteligencia criminal”. Esta circunstancia habilita la posibilidad de realizar investigaciones hacia atrás (*forward-looking*) y hacia delante (*backward-looking*), a la vez que objetivos más ambiciosos: el análisis prospectivo,¹³ que sirva de apoyo para la toma de decisiones en el marco de una seguridad preventiva (*ante delictum*) (Montero, 2006).

Otra cuestión a tener en consideración es el carácter transversal de la delincuencia organizada. Ésta, requiere para su análisis e interpretación de la adopción de una perspectiva multidisciplinar, bajo la reflexión de ex-

13 Enric Bas apunta que “el objeto de la prospectiva es anticipar futuribles (futuros posibles), asignándoles una probabilidad de ocurrencia estimada (subjetiva u objetivamente) y un grado de deseabilidad (acorde con los objetivos de partida). La Prospectiva trata pues de –a partir de información pasada y presente, así como de especulaciones acerca del futuro– ‘dibujar’ un mapa cognitivo que permita determinar distintas opciones y reducir el nivel de incertidumbre que acompaña a toda decisión”. Bas, Enric (1999). *Prospectiva*. Barcelona: Ariel.

perros de variada procedencia e integrando información de todo tipo de fuentes: de carácter político, económico, intelectual, cultural, histórico y en términos generales, de todo aquello relacionado con las amenazas y potencialidades que pueden afectar a las decisiones que adopte el Estado con respecto a otros Estados (que cobijan criminales), Estados secuestrados por crimen organizado (Estados débiles) o actores transnacionales como las propias organizaciones criminales (Inteligencia holística).

Una radiografía del escenario delictivo organizado refleja una permanente confrontación entablada entre las agencias de seguridad y las organizaciones criminales, en aras a neutralizarse mutuamente. Este ciclo de acción-reacción evidencia una auténtica “pugna de cerebros”. En este sentido, las organizaciones criminales juegan con la ventaja que les proporciona el marco del conflicto asimétrico y su carencia de restricciones éticas y morales, mientras que los servicios estatales, *a priori*, tienen constreñidas su capacidad de maniobra siempre sujetas a los respectivos marcos legales (Sansó-Rubert, 2010b).

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

Este es el sustrato para conocer su evolución y advertir con antelación, las posibles incursiones oportunistas de redes criminales. No en vano, las estrategias expansionistas de las grandes organizaciones criminales han estado influenciadas por acontecimientos geopolíticos. El crimen organizado prospera explotando las ventanas de oportunidad abiertas al amparo de la eclosión de los conflictos (Sansó-Rubert, 2008). Cualquier intento de explicar la situación en zonas inestables del mundo, exige entender el papel de las redes criminales en la región, su organización, sus vínculos internacionales e intereses económicos.

La Inteligencia criminal suministra *per se*, un conocimiento especializado y estructurado sobre el hecho criminal. Constituye un importante multiplicador de fuerza máxima, cuando investigar el crimen desde cualquier perspectiva es una tarea ardua y compleja. Los productos de Inteligencia estratégica criminal son el resultado de procesos sistemáticos de elaboración y difusión de conocimiento útil sobre la delincuencia en sus diversas dimensiones y dentro de los contextos sociales en que se produce. Facilitan el diseño de estrategias contra el delito: un buen producto de Inteligencia criminal no sólo establece cuál es la situación actual relativa al fenómeno, sino que aporta explicaciones sobre la existencia de dicho fenómeno y establece posibles evoluciones o tendencias, definiendo escenarios posibles y probables. Además, define las alternativas viables para reorientar la situación en el sentido más favorable de la lucha contra el crimen, y establece los eventuales costes económicos y sociales resultantes de la aplicación de dichas medidas.

Por lo tanto, la Inteligencia criminal debe aspirar a algo más que a producir informes descriptivos. Simplificando, el Análisis estratégico, sumado a la Prospectiva, articula el escrutinio de la realidad criminal orientado hacia el futuro. Adoptar el diagnóstico no como un objetivo en sí mismo, sino como un medio para poder pronosticar escenarios futuros, adscribirles probabilidad y deseabilidad, y poder así diseñar planes convenientes en virtud de objetivos prefijados, permitiendo adquirir un profundo conocimiento sobre la etiología de la criminalidad organizada, así como de su fenomenología.

Su desarrollo confiere ventajas nada desdeñables aún por explotar convenientemente. Permitirá minimizar el impacto de la criminalidad organizada y mantener un control mínimo para evitar su expansión incontrolada, que suponga en última instancia un deterioro de la seguridad, tanto objetiva como subjetiva. Especialmente cuando el coste de oportunidad a la hora de tomar una decisión (y no otra) puede llegar a resultar cualitativamente mucho más gravoso o generar daños irreparables.

Para finalizar, hay que recalcar que la Inteligencia criminal no es más que un tipo de Inteligencia útil para obtener, evaluar e interpretar información y difundir la Inteligencia necesaria para proteger y promover los intereses nacionales de cualquier naturaleza (políticos, comerciales, empre-

sariales), frente al crimen organizado, al objeto de prevenir, detectar y posibilitar la neutralización de aquellas actividades delictivas, grupos o personas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, pongan en riesgo, amenacen o atenten contra el ordenamiento constitucional, los derechos y libertades fundamentales.

A modo de colofón, en virtud del análisis esbozado, cabe concluir haciendo hincapié en la siguiente idea fuerza: el principal elemento de preocupación radica en la determinación de las organizaciones criminales a lograr su arraigo a niveles estructurales, principalmente políticos y económicos, aspirando a prevalecer como males sociales crónicos (Sansó-Rubert, 2007).

Para evitar esta posibilidad, la tendencia en el ámbito político criminal comparado se inclina hacia transformaciones legislativas conducentes a una mayor permisividad en la utilización de técnicas de investigación y aplicación de la Inteligencia (Sansó-Rubert, 2004), en muchos supuestos altamente restrictivas de los Derechos Fundamentales. Se produce pues la antinomia legalidad *versus* oportunidad que, frecuentemente, (Ignatieff, 2004) no se resuelve convenientemente dentro de los esquemas del Estado constitucional. Frente a esta pretensión, la adaptabilidad criminal demanda al menos la misma capacidad de adaptación de los instrumentos disponibles para garantizar la seguridad, evitando su obsolescencia, siempre y cuando un exceso de celo no signifique la claudicación del modelo de Estado de Derecho conquistado.

Cierto es que, a lo largo de la Historia se pueden encontrar numerosos argumentos a favor de la necesidad inexcusable de contar con Inteligencia para alcanzar el éxito. Sin embargo, no es menos cierto que la Inteligencia es sólo uno más de los ingredientes que intervienen en la lucha contra la delincuencia organizada. Por ello, no se debe olvidar que el éxito realmente se alcanzará con la imbricación adecuada de todos los instrumentos disponibles y la cooperación de todos los actores implicados. Prevención, acción y reacción, al servicio de la erradicación de la criminalidad organizada.

Bibliografía

- Albanese, J. S. y Das, D. K. (2003). "Introduction: a framework for understanding". En *Organised Crime. World perspectives*, New Jersey.
- Anarte Borralló, Enrique (1999). *Delincuencia organizada: aspectos penales, procesales y criminológicos*. Huelva: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.
- Andreas, Peter (2005). "Crimen transnacional y globalización económica" En *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional, Cambio y continuidad*, Mats Berdal y Mónica Serrano (Comps.) 62-85: México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Arquilla, John y Ronfeldt, David (2003). *Redes y guerra en red. El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*. Madrid: Ed. Alianza.
- Bas, Enric (2006). "Inteligencia prospectiva para la seguridad pública: reflexiones metodológicas y propuestas" *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, número 1, 15-33. Madrid: Plaza y Valdés.
- Berkowitz, Bruce (2003). "The Big Difference Between Intelligence and Evidence" En *The Washington Post*, 2 de febrero.
- Blanco Cordero, Isidoro (2002). *El delito de blanqueo de capitales*. Madrid: Elcano, 2ª Edición.
- Brioschi, Carlos Alberto (2010). *Breve historia de la corrupción. De la Antigüedad a nuestros días*. Madrid: Taurus.
- Caparrós, Fabián (1997). "Criminalidad organizada". En *El nuevo Código Penal: primeros problemas de aplicación*, Francés Gutiérrez y y Sánchez López (Eds.). Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Casanovas, Oriol (2008). "Los Estados Fracasados". En *La seguridad compartida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*. García, C. y Rodrigo, A. J. (Eds.). Barcelona/ Madrid: Universitat Pompeu Fabra/ Tecnos.
- De La Corte, Luis y Giménez-Salinas, Andrea (2010). *Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada*. Barcelona: Ariel.
- Farson, Stuart (1991). "Security Intelligence Versus Criminal Intelligence: Lines of Demarcation, Areas of Ofuscation, and the Need to

- Re-evaluate Organizational Roles in Responding to Terrorism”. En *Policing and Society*, vol. 2, número 1.
- Fernández Steinko, Armando (2008). *Las pistas falsas del crimen organizado. Finanzas paralelas y orden internacional*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Fijnaut, Cyrille (2000). “Transnational crime and the role of the United Nations in its containment through international cooperation: a challenge for the 21 st. century”. En *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* n° 8.
- Finckenauer, James O. (2010). *Mafia y Crimen Organizado. Todo lo que hay que saber sobre la Mafia y las principales redes criminales*. Barcelona: Ediciones Península.
- Foffani, Luigi (2001). “Criminalidad organizada y criminalidad económica”. *Revista Penal Praxis*, n° 7.
- Forgione, Francesco (2010). *Mafia Export*, Barcelona: Anagrama.
- Gambetta, Diego (2007). *La mafia siciliana. El negocio de la protección privada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gayraud, Jean-François (2007). *El G9 de las mafias en el mundo. Geopolítica del crimen organizado*, Barcelona: Urano, colección Tendencias.
- Gómez Céspedes, Alejandra (2003). “Los retos de la Criminología de cara a la delincuencia organizada”. En *Delincuencia organizada*, Macedo De la Concha. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Ignatieff, Michael (2004). *El mal menor, ética política en una era de terror*. Madrid: Taurus.
- Kinzig, J. (2004). *Die rechtliche Bewältigung von Erscheinungsformen organisierter Kriminalität*. Berlín: Duncker y Humboldt.
- Lang, Patrick (2004). *Intelligence: The Human factor*. Philadelphia: Chelsea House.
- Lupsha, A. P. (1996). “Transnational Organized Crime versus the Nation State”. *Transnational Organized Crime* vol. 2.
- Montero Gómez, Andrés (2006). “Inteligencia prospectiva de seguridad”. *Documento de Trabajo* 24/2006. *Real Instituto Elcano*. [http://:www.elcano.org](http://www.elcano.org)
- Moreno, Fernando (2009). “Análisis crítico de los informes de evaluación de la amenaza del crimen organizado en la Unión Europea (Organised

- Crime Threat Assessment, OCTA)”. *Documento de Trabajo* (26/2009). Real Instituto Elcano. <http://www.elcano.org>
- Rodríguez Fernández, José Julio y Sansó-Rubert, Pascual, Daniel (2010c). “El recurso constitucional a las Fuerzas Armadas para el mantenimiento de la seguridad interior. El caso iberoamericano”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 128, mayo-agosto: 737-760.
- Ruíz Miguel, Carlos (2003). “Problemas actuales del Derecho de los servicios de inteligencia”. *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, número 15: 141-170.
- Sánchez García de Paz, Isabel (2005). *La criminalidad organizada. Aspectos penales, procesales, administrativos y policiales*. Madrid: Dykinson/Ministerio del Interior.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2004). “Seguridad Vs. Libertad: el papel de los servicios de inteligencia”. En *Inteligencia y seguridad nacional: el estado de la cuestión* Joseph M^a Felip Sardá (coord.). Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol núm. 48, Valencia: Universidad de Valencia: 85-112.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2005). “La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno”. *UNISCI Discussion Papers*, núm. 9. Madrid: Universidad Complutense: 43-62. <http://www.ucm.es/info/unisci>
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2006a). “La articulación de la comunidad de inteligencia española: realidad y perspectiva de futuro” *Boletín de Información (BOI)*, núm. 297. Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional –CESEDEN–; Ministerio de Defensa: 49-68.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2006b). “El papel de la información en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional”. *UNISCI Discussion Papers*, núm. 12. Madrid: Universidad Complutense: 203-227.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2007). “La actual escena criminal europea: breve radiografía”. En *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº XXXV, 2^a Época, Madrid: Ministerio del Interior: 47-61.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2008). “Criminalidad organizada transnacional y seguridad internacional”. En *Seguridad y Defensa hoy. Construyendo el futuro*, Jordán Fernández Rodríguez y Pascual Sansó-Rubert (Eds.). Madrid: Plaza y Valdés Editores.

- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2009). “Reflexiones criminológicas en torno al concepto criminalidad organizada”. *Ciencia Policial*, nº 97.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2010). “Criminalidad organizada y género ¿Hacia una redefinición del papel de la mujer en el seno de las organizaciones criminales?”. *RECRIM, Revista de Criminología del Instituto Universitario de Investigación en Criminología y Ciencias Penales de la Universidad de Valencia*: 3-21. Visita en <http://www.uv.es/recrim>
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2010b). “Inteligencia criminal. Retos y oportunidades para la acción frente a la delincuencia organizada” En *La inteligencia como disciplina científica*, Navarro Velasco, R. Arcos (eds.). 191-204. Madrid, Plaza y Valdés: Ministerio de Defensa.
- Taylor, R. Thomas (2000). *Wages of crime: black markets, illegal finance and underworld economy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Tokatlian, J. G. (2001). “El crimen organizado crece, cambia y se perfecciona”. *Diario Clarín*, Argentina, 10 de abril. Visita en <http://www.clarin.com/diario/2001/04/10/o-02304.htm>.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl. (1996). *El crimen organizado: una categorización frustrada*. Bogotá: Leyer.

Bibliografía citada

- Baños Bajo, Pedro (2008). “Nuevos retos para la inteligencia estratégica en las operaciones complejas”. *Inteligencia y Seguridad: revista de análisis y prospectiva*. Madrid, núm. 4: 41-57.
- Bas, Enric (1999). *Prospectiva*. Barcelona: Ariel.
- Bas, Enric (2006). “Inteligencia prospectiva para la seguridad pública: reflexiones metodológicas y propuestas”. En *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, núm. 1. 15-33: Madrid: Plaza y Valdés.
- Benítez Manus, Raúl (Ed.) (2010). “México 2010. Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica”. En *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), México: 9-31. <http://www.seguridadcondemocracia.org>
- Díaz, Antonio (2005). *Los servicios de inteligencia españoles. Desde la Guerra Civil hasta el 11-M. Historia de una transición*. Madrid: Alianza Editorial.

- Esteban Navarro, Miguel Ángel (2007) (Coord.). *Glosario de Inteligencia*. Ministerio de Defensa. 85: Madrid. España.
- Ruiz Miguel, Carlos (2003). “Problemas actuales del Derecho de los servicios de inteligencia”. *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, número 15: 141-170.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2009). “Reflexiones criminológicas en torno al concepto criminalidad organizada” En *Ciencia Policial*, nº 97, (noviembre-diciembre): 5-26.
- Sentencia Tribunal Constitucional (STC) de España 235/2001, de 13 de diciembre (ponente: Conde).
- Soriano Soriano, José Ramón (2006). “El terrorismo y el Tribunal Supremo” En *Terrorismo y proceso penal acusatorio*, Juan Luis Colomer, y José Luiz González Cussac (Coord.). 196: Valencia: Tirant Lo Blanch.
- The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (2010). United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna: UNDOC.
- Montero Gómez, Andrés (2009). “Inteligencia: hacia una teoría del todo”. En, *El alma de la victoria. Estudios sobre inteligencia estratégica*, Diego Navarro y Fernando Velasco(Eds.). 215-234: Madrid: Plaza y Valdés.

Prevención de lavado de activos frente a la concienciación

Patricio X. Sánchez S*

Ramiro Crespo Fabara**

Patricio Starnfeld Llamazares***

*Lo único que hace falta para que el mal triunfe,
es que los hombres buenos no hagan nada.*

Edmundo Burke

Dublín, 12 de enero de 1729

Beaconsfield, 9 de julio de 1797

Introducción

Este ensayo tiene por objeto hacer un análisis de las condiciones que fomentan el lavado de activos y el impacto que ha tenido en el Ecuador el hecho de haber sido observado como un país con medidas débiles para el control de este delito. A su vez se ha realizado un intento por determinar los posibles caminos para reducir los espacios delictivos y generar políticas adecuadas para mitigar este tipo de ilícitos.

* Presidente ejecutivo, BusinessWare -ComplianceServ

** Economista, presidente ejecutivo, Analítica Securities

*** Ingeniero, gerente comercial, BusinessWarev-ComplianceServ

Conceptos básicos

- *Lavado de dinero*: el lavado de dinero es una práctica delictiva que consiste en procesar las ganancias ilegales o el dinero “sucio”, a través de una serie de transacciones para que parezcan ser fondos provenientes de actividades legales.

Aunque el lavado de dinero es un proceso variado y a veces complejo, fundamentalmente comprende tres pasos independientes que pueden ocurrir simultáneamente:

1. *Colocación*: consiste en introducir los montos ilegales en el sistema financiero sin atraer la atención de las instituciones del mismo, o a través de aquellas entidades que sean vulnerables a esta actividad por su falta de controles. Podemos citar como ejemplos la estructuración de los depósitos en sumas pequeñas y menos llamativas a fin de evadir los controles implementados; depositar un cheque recibido como reembolso por la cancelación de un paquete de vacaciones o una póliza de seguros; o comprar una serie de instrumentos monetarios.
2. *Transformación*: la segunda fase del proceso de lavado de dinero es la transformación, que consiste en trasladar fondos por todo el sistema financiero, con frecuencia a través de una compleja serie de transacciones para crear confusión y complicar el rastreo documental.
3. *Integración*: el objetivo final del proceso de lavado de dinero es la integración. Una vez que los fondos están en el sistema financiero y fueron aislados a través de la fase de transformación, se utiliza la fase de integración para crear la apariencia de legalidad por medio de transacciones adicionales. Estas transacciones protegen aun más a los delincuentes de una conexión registrada con los fondos brindando una explicación convincente acerca de la fuente de esos fondos. Los ejemplos incluyen la compra y reventa de bienes inmuebles, inversiones en valores, fideicomisos extranjeros u otros activos.

- *Financiamiento del terrorismo*: la motivación del financiamiento del terrorismo es ideológica, a diferencia de la búsqueda de beneficios económicos, que es generalmente la motivación de la mayoría de los delitos asociados con el lavado de dinero. El objetivo del terrorismo es intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar o abstenerse de realizar un determinado acto por medio de la amenaza de la violencia. Una infraestructura financiera efectiva es decisiva para combatir las operaciones terroristas. Los grupos terroristas desarrollan fuentes de financiamiento que son relativamente móviles para garantizar que los fondos puedan ser utilizados para obtener materiales y otros elementos logísticos necesarios para perpetrar sus actos. Por lo tanto, el lavado de dinero es con frecuencia un componente esencial del financiamiento del terrorismo.
- *Inteligencia financiera y lavado de activos*: la Inteligencia financiera aplicada a la prevención de lavado de activos se refiere a la capacidad de diseñar e implementar instrumentos adecuados de control que prevengan y detecten oportunamente estos delitos. Principalmente son políticas de estado coherentes, leyes y regulaciones claras, el fortalecimiento de instituciones de investigación y auditoría y controles estrictos a los diferentes actores del sector financiero. Todo esto apoyado en un gran avance tecnológico que viabiliza las tareas de análisis y detección de posibles delitos.

Las instituciones del sistema financiero son los principales medios a través de los cuales se busca llevar a cabo el proceso de lavado de activos, aunque no son las únicas entidades a las que recurren los lavadores debido a la diversidad de métodos que han encontrado para introducir sus capitales ilegales.

¿Cuándo nace el lavado de activos?

Hasta hace nueve años, una parte de la población mundial había escuchado sobre el lavado de activos y muy pocos conocían sobre el tema, salvo por ciertos países o regiones que, por circunstancias internas como guerrillas, producción de narcóticos y otros actos ilícitos, habían tenido que vivir y enfrentar directamente dichos problemas.

Sin embargo, en los países donde afortunadamente no se sufrían estos males, no se los tomaba en cuenta o no se brindaba la importancia debida, pues aparentemente eran problemas ajenos a su realidad. Es así que a países como Ecuador se los denominaba como “islas de paz”. El terrorismo y las guerrillas existen desde hace cientos de años, aunque su impacto toma mayor relevancia a partir de las décadas de los años cincuenta y sesenta en algunos países subdesarrollados. Por otra parte, los problemas de narcotráfico surgen desde los años sesenta, sin embargo, toman especial fuerza y brutalidad durante la década de los años ochenta. Por supuesto, dichos problemas implican otros como el tráfico de armas y la corrupción, por mencionar algunos ejemplos.

Ecuador no sufrió esta problemática, sino hasta la década de los años 90 cuando se fue involucrando lentamente en procesos de lavado de dinero provenientes del narcotráfico y el financiamiento de grupos armados colombianos.

Desde cuándo y por qué se fortalece el lavado de activos

A partir del 11 de septiembre del año 2001 la situación global toma un giro de 360 grados en lo referente a la prevención de lavado de activos y especialmente debido al aumento en la demanda de recursos destinados al financiamiento del terrorismo. Los sucesos conocidos por todos en aquel fatídico día fueron tan graves y de tal magnitud, que el mundo entero se conmovió y empezó a tomar conciencia de la gravedad, de las consecuencias y del alcance de este tipo de delitos.

Apenas un mes después de los atentados de New York y Washington, el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica emite el Acta Patriótica –*US Patriot Act*¹ para regular y controlar una serie de actividades ilícitas incluyendo su financiamiento. Desde aquella época, esta acta se ha ido modificando para fortalecer cada vez más los controles y para fortalecer a las instituciones y organismos que deben cumplir con estas actividades.

1 Véase: Financial Crimes Enforcement Network, del Departamento del Tesoro de Estados Unidos: http://www.fincen.gov/statutes_regs/patriot/

Sin embargo, lo descrito anteriormente no son los únicos objetivos de las leyes y normativas de Estados Unidos de Norteamérica. Estas además exigen el estricto cumplimiento de su contenido y establecen sanciones no solamente para quienes las incumplen, sino además para los organismos de control y para los funcionarios que no han desempeñado en forma correcta y estricta lo estipulado en éstas leyes.

No solamente Estados Unidos de Norteamérica tomó conciencia de lo que significaron los acontecimientos del año 2001, sino muchos Gobiernos de otros países alrededor del mundo, pues comprendieron que no es posible vivir aislado, y que en algún momento podrían ser blanco no solamente de actos terroristas, sino además de las consecuencias de éstos y de los delitos adicionales que se presentan.

Es importante aclarar que no solamente los gobiernos u organismos gubernamentales comprendieron la importancia de tomar acciones de protección al respecto, sino que miles de empresas privadas también lo hicieron, pues vieron afectados seriamente sus intereses principalmente económicos, por lo cual brindaron la importancia que corresponde, apoyando las iniciativas para combatir el terrorismo e inclusive destinando fondos propios con el objeto de lograr estos objetivos.

Las personas naturales también advirtieron que existen cambios importantes en el mundo, principalmente los viajeros, pues basta ver los estrictos controles que se han implementado en la mayoría de aeropuertos alrededor del mundo. De esta forma, parte de la ciudadanía empezó a tomar conciencia respecto de la importancia que tiene la preocupación sobre este tema.

Otros países y organizaciones también sufrieron las consecuencias de este tipo de delitos. En los años posteriores a septiembre del 2001 ocurrieron una serie de atentados, posiblemente de menor magnitud, pero no por ello menos importantes y sangrientos. Entre otros tenemos los ocurridos en el sistema de trenes subterráneos en Londres, Inglaterra; y en el sistema de trenes de Madrid, España. Se debe recalcar que estos dos últimos países ya habían tomado medidas de prevención contra el lavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo. Pese a esto, fueron víctimas de atentados.

Lamentablemente en Ecuador no fueron suficientes los graves acontecimientos descritos en este capítulo, pues apenas se han iniciado con cierta fuerza y decisión actividades de control, difusión y desarrollo de normativas, a partir del anuncio por parte del Grupo de Acción Financiera Internacional, GAFI /FATF –*Financial Action Task Force* en sus siglas en inglés– en referencia al ingreso de Ecuador a una de sus listas en la cual constan los países que no han tomado acciones efectivas ni apropiadas para combatir el lavado de activos, ni para controlar el financiamiento del terrorismo. A partir de este suceso, Ecuador brinda apoyo a sus organismos de control para iniciar con mayor impulso algunas actividades necesarias para proteger al sector privado y a la ciudadanía en general².

Características fundamentales de los delitos de lavado de activos

El lavado de activos se desarrolla con mayor fuerza en países vulnerables por sus condiciones económicas, sociales y políticas. Los principales objetivos de este delito son aquellos países que cuentan con economías informales, inestabilidad política, leyes débiles y altos niveles de corrupción. Estas condiciones favorecen el delito de lavado de dinero y son vistas como condiciones preocupantes por parte de organismos como GAFI. Muchas de estas razones han hecho que Ecuador haya sido colocado recientemente en una de sus listas.

Un aspecto fundamental de los delitos relacionados con el lavado de activos y con el financiamiento del terrorismo, es que no se encuentran a la luz pública y son extremadamente complicados de detectar. Quienes se encuentran al frente de las organizaciones delictivas o quienes ejecutan estos delitos, cuentan con las más avanzadas tecnologías y no dudan en “utilizar” a cualquier persona, de cualquier clase social, raza, condición o

2 *EFE* (2010). “Las recomendaciones de GAFI al Ecuador” En *Diario Expreso*, Ecuador. 19 de febrero. Visita en <http://www.diario-expreso.com/ediciones/2010/02/20/nacional/actualidad/las-recomendaciones-de-gafi-al-ecuador/> Véase también *Agencia andes* (2010). “Estado ecuatoriano protestará oficialmente por informe del GAFI en torno al lavado de activos”. 19 de febrero. Visita en <http://andes.info.ec/entrevistas/estado-ecuatoriano-protestara-oficialmente-por-informe-del-gafi-en-torno-al-lavado-de-activos-5970.html>

edad, con la intención de cumplir sus objetivos. Además, cuentan con recursos económicos inimaginables y exclusivamente destinados a continuar con estas actividades que les producen cada vez mayores réditos.

La razón es que, por las dimensiones propias de los negocios ilícitos y los réditos que estos ofrecen, así como los beneficios políticos, la obtención de poder y los fanatismos de cualquier índole, los delincuentes involucrados no dudan en gastar gigantescas sumas de dinero para lograr sus objetivos.

Para concretar este tipo de actividades ilícitas, se requiere de la participación de muchos actores, como transportadores, financistas, instituciones financieras, cuerpos de seguridad, expertos en telecomunicaciones, falsificadores de documentos, secuestradores, sicarios, etc. Además, se requiere de muchos y muy variados recursos, como por ejemplo transportes terrestres, marítimos y aéreos, gran cantidad de dinero, armas, equipos tecnológicos, investigadores y/o especialistas en ramas como la química, la biología, entre otros.

Uno de los impactos más importantes en algunos países es el aumento desproporcionado de la corrupción institucional, ya que las inmensas sumas de dinero y poder que se derivan del lavado de activos motivan a muchos funcionarios a involucrarse con el delito. Inclusive, en ocasiones los funcionarios y empleados que han cedido, no conocen realmente el propósito, el destino o las consecuencias de sus actos, aunque esto no les exime de su responsabilidad.

En resumen, son delitos que no se ven, que no están a la vista, dirigidos y concretados por personas que no tienen límites ni prejuicios para cometer actos ilícitos, y a quienes nos les importan las consecuencias. De ahí que los principales bastiones para combatir los factores que fomentan este tipo de delitos son la formalización de la economía, la creación de políticas coherentes en temas de prevención y, fundamentalmente, la concienciación de todos los entes que conformamos la sociedad, iniciando por los ciudadanos a quienes se les debe capacitar y educar sobre las consecuencias que existen o pueden existir, y los beneficios de colaborar con otros sectores para combatir al terrorismo y al lavado de activos.

Factores para combatir el lavado de activos

Desde 1970 los Estados Unidos de Norteamérica desarrolla leyes en materia de prevención de lavado de activos. Así surge la ley BSA o Ley de Secreto Bancario³, una de las más conocidas a nivel internacional y que pretende que las instituciones financieras mantengan adecuadas medidas de control y conocimiento de sus clientes y de las transacciones por ellos ejecutadas; esta ley que con el paso del tiempo ha ido intensificándose en rigurosidad y en requerimientos, también manifiesta estrictas sanciones a los implicados en estos delitos.

Por supuesto que las legislaciones adoptadas por cada país son sumamente importantes, sin embargo, estas deben venir acompañadas de medidas y acciones prácticas que viabilicen la consecución de los objetivos planteados. En otras palabras, no es suficiente con elaborar extensas leyes y normativas que finalmente no se lleguen a cumplir por falta de apoyo de los organismos gubernamentales y de control destinados para el efecto.

A nivel nacional tenemos un ejemplo claro con la resolución JB-2008-1154 emitida por la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador⁴ y aplicable a todas las Instituciones del sistema Financiero y de Seguros. Esta resolución, cuyo contenido es poco específico y muy general, produjo muchas dudas e inconvenientes entre las entidades que debían cumplir con su aplicación. Cada uno de los requerimientos establecidos en este instrumento legal estaban sujetos a determinados plazos que, finalmente y por diversas circunstancias, no fueron cumplidos por gran parte de las instituciones controladas. Algunas de estas instituciones se acogieron, en más de una ocasión, a prórrogas de tiempo que les permitieran finalizar con lo solicitado, sin embargo de lo cual, tampoco se pudieron concretar los requerimientos de la Superintendencia. El resultado es claro: si bien hay instituciones que se podrían considerar medianamente protegidas, existe un alto porcentaje de organizaciones que apenas se empiezan a fa-

3 Véase *Bank Secrecy Act* En: IRS. <http://www.irs.gov/businesses/small/article/0,,id=152532,00.html>

4 Véase Superintendencia de Bancos del Ecuador: http://www.superban.gov.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/normativa/2008/Junta_Banc

miliarizar con el tema y otras que aún no han iniciado con la aplicación de las normativas necesarias para protegerse. Esto, sumado a la falta de *concienciación* de algunas instituciones financieras, inclusive por parte de los más altos ejecutivos y directores de las mismas, denota las debilidades del País en materia de prevención.

Tras el fracaso en la aplicación de la resolución JB-2008-1154 y el posterior ingreso de Ecuador a la lista de países observados por el GAFI, la Superintendencia de Bancos y Seguros libera, para las entidades financieras, en junio de 2010 la resolución JB-2010-1683⁵ en la cual se incrementan los requerimientos de información para los clientes, los procesos de debida diligencia, se reestructuran las Unidades de Cumplimiento y sus funciones así como las del Comité de Cumplimiento, y se subraya la necesidad de contar con un personal capacitado en la materia, esto con el fin de resaltar la importancia del tema y lo vital de contar con un proceso de revisión constante e ininterrumpido. En tal sentido, a finales del año 2010, todas las instituciones financieras deben contar con las herramientas suficientes, el personal adecuado, las políticas y los procedimientos para dar cumplimiento a lo requerido por la autoridad y, más allá de eso, para proteger sus intereses tanto a nivel financiero como reputacional, puesto que es claro que el verse relacionados con delitos tan graves no favorece al nombre de ninguna entidad, por el contrario, de ocurrir algo parecido el perjuicio sería muy significativo. Una vez más se debe resaltar que el primer paso es la *concienciación* que debe existir en cada persona que tenga relación con la aplicación de esta normativa, el conocimiento de las consecuencias y sanciones que pueden recaer en quienes no la cumplan y, la necesidad de protegernos de actos tan reprochables.

Más allá de las nuevas implementaciones requeridas, el principal cambio de esta ley radica en la diferenciación entre procedimientos aplicables para instituciones del sistema financiero e instituciones de seguros. Para estas últimas, la Superintendencia de Bancos y Seguros publica en agosto de 2010 la resolución JB-2010-1767⁶ en la que, entre otros, se establecen

5 Véase Superintendencia de Bancos del Ecuador: http://www.superban.gov.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/normativa/2010/resol_JB-2010-1683.pdf

6 Véase: Superintendencia de Bancos del Ecuador:

como principales requerimientos la implementación de estrictas políticas y procedimientos para conocimiento y verificación de clientes, monitoreo de operaciones tomando como base los diferentes productos y servicios ofrecidos por las aseguradoras, estructura de la Unidad y Comité de Cumplimiento, segmentación de clientes basados en factores de riesgo y muchas otros temas que deberán incluirse en el proceso diario de las compañías de seguros. Así también, los plazos para estas instituciones se encuentran ya planteados y en marcha; ahora es labor de cada uno de sus miembros establecer la importancia de la prevención de lavado de activos en sus entidades y, por su relevancia, contar con todas las herramientas necesarias para protegerse.

Sin embargo, un grave error, posiblemente el más grave para este ámbito, consiste en evitar el hecho de que estamos involucrados, aunque sea en contra de nuestra voluntad, con los actos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Ocultar esta realidad no solo puede atraer actos de violencia, inseguridad, corrupción, entre otros, sino que además implica problemas económicos a nivel de país. Esto es un hecho real que Ecuador ya lo está sintiendo, con los perjuicios a todos los niveles de la sociedad y del desarrollo del país.

Evitar –o menospreciar– las legislaciones internacionales como la ley BSA de los Estados Unidos de Norteamérica, el Acta Patriótica de este mismo país, o las normativas y procedimientos creados por organismos afines como GAFI, también se constituyen en errores altamente perjudiciales para la nación que los comete. Es importante resaltar el hecho de que no se trata de un error que afecte a un organismo o a una empresa en particular, sino a todo un país.

La prevención de lavado de activos es un tema eminentemente técnico que no debe ser pospuesto o utilizado por motivos políticos o populistas. Si se lo hace, se cae en graves inconvenientes económicos y reputacionales frente a la comunidad internacional, con las afectaciones que se derivan, las cuales las estamos viviendo y sintiendo actualmente en Ecuador.

Es importante destacar que el principal perjuicio que se desprende de la participación con cualquier tipo de actividad relacionada con el lavado de activos y con el financiamiento del terrorismo, es el riesgo reputacional,

es decir, el involucrar el nombre de una persona, de una empresa, de un organismo y, mucho más grave, de un país, en actos de esta naturaleza. Para una persona puede implicar cárcel, la pérdida del patrimonio familiar y la destrucción de hogares. Para una empresa privada puede significar la quiebra. Para una nación es fácil imaginar las graves consecuencias.

Los avances en Ecuador

Ecuador, como cualquier lugar en el mundo, es un país susceptible de ser utilizado en delitos relacionados con narcotráfico, financiamiento del terrorismo, trata de personas, enriquecimiento ilícito, o cualquier crimen que genere ingresos y, por tanto, que deba valerse de técnicas para ocultar la real procedencia de estos fondos; en tal virtud nuestras principales autoridades y organismos de control deben proporcionar métodos y directrices que sirvan a diferentes tipos de instituciones para su protección y evitar así, convertirse en el blanco de lavadores de dinero.

Por su parte el Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas –CONSEP–⁷, colabora con las instituciones financieras y de seguros, alimentando y comercializando una lista de implicados o personas que mantienen juicios a nivel nacional, por cualquiera de los delitos relacionados con el lavado de activos. Adicionalmente, se encarga de realizar en forma constante campañas de concienciación en procura de la prevención integral en el tema de las drogas.

La Unidad de Inteligencia Financiera del Ecuador –UIF–, que tiene entre sus principales funciones la de: “Elaborar programas para detectar transacciones económicas inusuales e injustificadas” y “Solicitar de los sujetos obligados a informar, la información que considere necesaria, con la finalidad de procesarla y analizarla”⁸, se encarga de recibir de parte de las instituciones del sistema financiero, la información relevante de aquellos clientes que sean detectados realizando transacciones económicas

7 Al respecto, véase CONSEP. http://www.consep.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=106:consejo-directivo-2&catid=1:alta-prioridad&Itemid=31

8 UIF (8/10/2005). “Ley para reprimir el lavado de activos”. En *Registro Oficial*. <http://www.anti-moneylaundering.org/Document/Default.aspx%3FDoc>

consideradas inusuales o no acordes a su perfil y que, adicionalmente, no presentan los justificativos necesarios para respaldarlas. Esta tarea se la realiza a través de los Reportes de Operaciones Inusuales Injustificadas –ROII–. Los datos que son remitidos a la UIF, van creciendo en cantidad y en complejidad, según ha sido el requerimiento del organismo; así también, los tipos de instituciones que tienen obligaciones con la UIF son cada vez más. Este avance en los controles ocurre con el fin de abarcar la mayor cantidad posible de datos que sustenten el análisis de las personas que transaccionan a través del sistema financiero o cualquier entidad bajo la supervisión de UIF. Sin embargo, el apoyo que por parte de este organismo requieren las instituciones resulta a veces muy escaso o, en otros casos, inexacto.

Un claro ejemplo es el ofrecimiento de emitir una lista en la que consten todas las Personas Políticamente Expuestas –PEP– de Ecuador, ofrecimiento que aún no ha sido concretado. De igual forma la estructura de los ROII es alterada o modificada frecuentemente por los errores presentados en su formato que han sido detectados por parte de los organismos controlados. Sin embargo, esto no significa que su labor sea infructuosa, simplemente que debe ser mejorada cada día para poder maximizar los resultados que se obtengan y eliminar los vacíos que permiten a los criminales acceder a entidades ecuatorianas que se encuentran desprotegidas.

La Superintendencia de Bancos y Seguros promueve la aplicación de la Ley de Prevención de Lavado de Activos, vigente desde octubre del año 2005 y que reemplazó a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas; hecho que se suscitó, una vez más, por los vacíos e inexactitudes que presentaba la ley anterior. Desde luego, su aplicación y cumplimiento no es suficiente para mantener protegidas nuestras instituciones, por lo cual la Superintendencia de Bancos entrega en el año 2008 la resolución JB-2008-1154 y en 2010 las resoluciones JB-2010-1683, para Instituciones Financieras, y JB-2010-1767 para instituciones de seguros. Estas dos últimas representan un gran avance para los sujetos obligados a aplicarlas ya que los nuevos requerimientos especificados en estas resoluciones incluyen exigencias mayores para vinculación de clientes lo que, a su vez, permitirá contar con información suficiente para realizar una debida diligencia, es decir, aplicar la principal herramienta que disponen las ins-

tituciones financieras y de seguros para conocer a las personas con las que mantienen una relación comercial. Consideramos que se trata de un avance, ya que, aquello que en el año 2008 fue una sola resolución. En el 2010, ésta se transforma en dos instrumentos legales independientes que son de vital importancia al diferenciar con claridad las actividades del sistema financiero de las de las compañías de seguros y, adicionalmente, evolucionan en cuanto a su contenido, a sus requerimientos y exigencias y, por tanto, protegen de mejor manera a las entidades controladas. Efectuando un análisis entre lo solicitado en la ley anterior y la ley actual, se podrían denotar las siguientes diferencias:

Resolución No. JB-2008-1154 SBS (Agosto del año 2008)

- Aplicación de la política *Conozca a su Cliente*
- Formularios de vinculación de Clientes
- Manuales de Procedimientos

Resoluciones No. JB-2010-1683 SBS (Junio del año 2010) y No. JB-2010-1767 SBS (Agosto del año 2010)

Políticas para prevención de lavado de activos, independientes entre Instituciones Financieras y Compañías de Seguros

- Segmentación de Clientes por *Factores de Riesgo*
- Aplicación de la política *Conozca a su Cliente*
- Procedimientos estrictos de *Debida Diligencia*
- Estructura organizacional de la Unidad y del Comité de Cumplimiento
- Calificación del Oficial de Cumplimiento y su suplente
- Resalta la necesidad de personal capacitado en materia de prevención de lavado de activos.

Estado de concienciación sobre la prevención de lavado de activos

Con lo expuesto anteriormente, es muy importante analizar y determinar el estado de *concienciación* que los diferentes participantes han alcanzado hasta el momento en lo referente a la prevención de lavado de activos y al financiamiento del terrorismo.

Este análisis es necesario hacerlo no únicamente para conocer la situación actual sino, y principalmente, para proyectar el futuro de la seguridad y del progreso de nuestras sociedades y de nuestras economías.

El Estado y sus organismos

Iniciaremos el análisis por el nivel más alto en la escala de control, coordinación y liderazgo que normalmente debe existir en un país, estos son los organismos gubernamentales. Se requiere saber si el Estado, sus organismos y sus diferentes instancias son conscientes, no solamente de la importancia de la prevención de lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, sino además de la forma en que se deben administrar y controlar las actividades y proyectos relacionados. Algunos organismos que por la exposición al riesgo de cumplimiento de sus empresas controladas han tenido predisposición y voluntad, y han determinado un nivel de conocimientos técnicos para establecer normativas, regulaciones, procedimientos y difusión. Sin embargo, no han contado con el suficiente apoyo administrativo ni económico para llevar adelante el correcto desarrollo de sus funciones y, por consiguiente, el apoyo a las empresas y/o sectores a los cuales se deben. Es necesario tener en cuenta que para controlar y mantener funcionando un sector en forma eficaz, no es suficiente la buena voluntad de los sectores llamados a normar y controlar.

Sin embargo, es evidente que apenas a partir del grave suceso con el cual el GAFI anuncia el ingreso de Ecuador a una de sus listas, en la cual constan los países y naciones que no han tomado acciones efectivas ni apropiadas para combatir el lavado de activos, ni para controlar la financiamiento del terrorismo, el Estado ecuatoriano inicia una serie de acciones para fortalecer y brindar recursos a determinados organismos de con-

trol que por su naturaleza o por el sector en el que intervienen, es obvia su importancia y prioridad.

Existen varios aspectos relevantes que se deben analizar tomando como referencia este suceso:

- Con anterioridad al reciente acontecimiento del GAFI, existieron muy pocas incursiones de determinados organismos de control para elaborar alguna normativa muy general que no tuvo ningún efecto ni repercusión, en parte debido a su generalidad para controlar sectores financieros de muy diversa índole, y por otra parte por la falta de seguimiento para que se cumplan los plazos y las normativas.
- De igual forma, la creación de la Unidad de Inteligencia Financiera no ha tenido ningún efecto o, al menos, no se ha alcanzado el nivel esperado. Posiblemente por falta de apoyo, posiblemente por factores políticos, y/o posiblemente por deficiencias técnicas.
- El Estado ecuatoriano ha brindado un mayor apoyo administrativo y económico para determinados organismos de control, aunque definitivamente se debe extender este apoyo en forma urgente a otro tipo de sectores, pues no es suficiente controlar solamente a una parte del sector financiero, hay que hacerlo con la totalidad de este sector y con otros *no financieros* que también intervienen en la economía del país y son blancos fáciles para lavar activos.
- Actualmente ciertos organismos como la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador y la Unidad de Inteligencia Financiera, han tomado un papel más protagónico y técnico para la prevención de lavado de activos. Recientemente han surgido nuevas resoluciones y normativas por lo que se debe esperar que las mismas continúen depurándose, ampliándose y, principalmente, que exista el compromiso para hacer que sus contenidos y plazos se cumplan.
- Todas las acciones que tome el Estado ecuatoriano deben ser coherentes entre los diferentes estamentos y organismos que participan, pues

si bien las acciones emprendidas por pocos organismos de control y el apoyo brindado por el Estado ecuatoriano a dichos organismos son dignos de destacar, también es necesario comprender que son totalmente contrarios a declaraciones públicas que son conocidas internacionalmente en las cuales no se reconocen a organismos internacionales como el GAFI y sus acciones, además de tratar de proyectar una imagen de cumplimiento que no es verdadera. Constituye otro grave error cuando un Estado intenta dejar de lado las observaciones y los organismos internacionalmente aceptados y respetados, como GAFI, pues lo único que se logra es el rechazo de la comunidad mundial y un nerviosismo del mercado y de los inversionistas internacionales.

Es necesario considerar que solamente las autoridades y organismos gubernamentales encargados del sector financiero formal han tomado algunas medidas para prevenir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, sin embargo, por parte de otros sectores no ha existido la más mínima preocupación y no se han tomado acciones al respecto.

Cabe destacar la situación de las instituciones financieras que no se encuentran bajo el control de la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, las cuales no tienen ninguna legislación firme sobre el tema, lo cual, además de poner en desventaja a las instituciones financieras formales, convierte a las informales en el centro de atención para concretar actividades ilícitas, tornando infructuosos los esfuerzos y la inversión realizada por el sector financiero formal.

El caso expuesto para los sectores financieros formales e informales denotan claramente que no existe un proyecto de Estado para prevenir el lavado de activos ni para combatir el financiamiento del terrorismo en el Ecuador, lo único que existen son iniciativas y esfuerzos aislados.

Bajo la misma óptica, hasta el momento no existe un canal oficial y confiable que provea información sobre infractores relacionados con diferentes ámbitos de la prevención de lavado de activos u otro tipo de información de utilidad como las Personas Políticamente Expuestas. A diferencia de otros países y organismos internacionales que cuentan con listas de información confiables, con actualizaciones oportunas y con datos oficiales, en Ecuador no se dispone de algo similar y, la poca información que

se dispone tiene un costo excesivamente alto, además de que no están disponibles para todos los sectores gubernamentales o privados que los requieren, que están obligados o que, por voluntad propia, desean participar y colaborar en la prevención de lavado de activos.

Irónicamente, en Ecuador actualmente es posible disponer de muchas listas internacionales oficiales de diferentes organismos y países como varias listas del FBI –Federal Bureau of Investigation–, Interpol –International Criminal Police Organization–, Naciones Unidas, OFAC –Oficina del Control de Activos Extranjeros–, Banco Central de Inglaterra, Bancos No Autorizados, Personas Políticamente Expuestas, entre otras, las cuales además mantienen actualizaciones en línea y permanentes; en tanto como listas nacionales solamente se dispone de la lista del CONSEP, aunque con costos y procedimientos para disponer de la misma, los cuales obstruyen, obstaculizan y dificultan la implementación de programas eficaces para prevenir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

Por lo expuesto anteriormente, es necesario analizar si realmente existe una política de Estado en materia de prevención de lavado de activos, y si los organismos gubernamentales han llevado a cabo todos los esfuerzos necesarios para proteger al país, pues dichos organismos deben constituirse en facilitadores de la prevención de lavado de activos para el resto de participantes de la sociedad.

La empresa privada y sus directores

Como parte de la sociedad y como el motor principal de las economías modernas se encuentra la empresa privada, la cual es directamente utilizada para realizar lavado de activos y para financiar el terrorismo, pues sus bienes y servicios son adquiridos con dinero proveniente de actividades ilícitas inyectándolo a la economía de un país, es decir, esta es la forma en que se concreta el blanqueo de capitales.

Si bien por la naturaleza del negocio del sector financiero este es el más sensible y el más expuesto para lavar dinero, no es el único que debe ser considerado para efectos de prevención, pues en la actualidad existen muchos otros sectores afectados como el inmobiliario, el automotriz, en-

tre otros, los cuales son buscados con mucha frecuencia, donde en algunos casos inclusive se introduce dinero en efectivo dejando de lado al sector financiero.

Por falta de conocimientos, por falta de interés sobre el tema de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, por falta de recursos o de apoyo externo, tanto las empresas privadas cuanto los gremios que asocian y representan a diferentes sectores industriales, de la producción y comerciales, no se han preocupado de este tema, es decir, no han tomado conciencia de los peligros a los que están expuestos y mucho menos de los beneficios que pueden alcanzar si adoptan medidas de protección al respecto.

La empresa privada no ha logrado entender que uno de los activos más valiosos que posee, si no es el más valioso, es el prestigio de su nombre o marca, el cual puede mancillarse si la empresa se involucra en algún tipo de actividad ilícita. En caso de que esto suceda, es prácticamente imposible recuperar la imagen de la empresa si el ilícito está relacionado con lavado de activos o financiamiento del terrorismo, con consecuencias muy graves que inclusive pueden desembocar en la quiebra. Hace pocos meses saltó a la luz pública la noticia respecto de las sanciones establecidas por el Gobierno Federal de los Estados Unidos de Norteamérica a uno de los Bancos con mayor presencia en la región, como lo era Wachovia Bank, al cual le impusieron, entre otras medidas, una multa de ciento sesenta millones de dólares (USD\$ 160 000 000)⁹ por no contar con las medidas adecuadas de protección. Cabe aclarar que este Banco, una semana después de impuesta la multa, es decir, en forma inmediata, fue absorbido por Wells Fargo Bank desapareciendo por completo el nombre de Wachovia Bank.

De tal forma, los directores de las empresas privadas deben tener la obligación de involucrarse en el tema de la prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo para, en primer lugar, determinar el nivel de riesgo o exposición al que están sujetos por la naturaleza de sus negocios y actividades, lo cual les permitirá tomar las medidas necesarias para protegerse.

9 *The Miami Herald* (2010). "Wachovia Bank pays for lapse on money laundering". 17 de marzo. Visita en <http://www.miamiherald.com/2010/03/17/1534863/bank-pays-for-lapse-on-laundering.html>

Lamentablemente en Ecuador no existe conciencia en la gran mayoría de empresas, de cualquier dimensión o segmento, para actuar de manera decidida frente a estos inconvenientes. Los ejecutivos sin conocimientos adecuados de las implicaciones o de las medidas que se pueden tomar, simplemente piensan en costos antes de contar con cierta información o antes de realizar algún análisis. Por consiguiente, tampoco pueden considerar las graves implicaciones que acarrearía caer en alguno de estos delitos.

Las empresas tampoco han considerado que los posibles lavadores de activos no son únicamente sus clientes, sino que también lo pueden ser sus proveedores y, más internamente, sus funcionarios y empleados. Por esto es fundamental aplicar los conceptos de *Conozca a su cliente* y la *Debida diligencia*, con los cuales se debe tener un mayor acercamiento con los clientes recopilando determinada información clave para determinar el perfil de comportamiento en la actividad económica y financiera de las empresas y personas. *Es importante reflexionar que mientras mayor información se dispone, mejores decisiones se pueden tomar.*

Esta falta de interés o de preocupación, se fortalece debido a que no existen normativas ni leyes que controlen a las empresas ni que les obliguen a mantener medidas y recursos orientados a la prevención de lavado de activos, pues ningún organismo de control se ha preocupado al respecto.

Tampoco ha existido el interés por parte de las asociaciones o gremios de los diferentes sectores o tipos de empresas para involucrarse en el tema que concierne a este documento, lo cual es muy preocupante, pues parte de las labores que dichos organismos deben realizar es justamente la protección de sus miembros. Estas asociaciones inclusive tienen la facilidad de obtener ayuda corporativa para todos sus miembros, pero no han hecho nada al respecto, salvo muy honrosas excepciones.

La Ciudadanía

Un factor fundamental a considerar es que quienes se encuentran atrás de los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, no diferencian ni tienen contemplaciones sobre edad, sexo, condición social, condición económica, nacionalidad, estado de salud o cualquier otro fac-

tor. No dudan en recurrir a cualquier engaño u otro tipo de delitos como extorsión, secuestro o asesinatos, con el único objeto de conseguir sus objetivos. Por tales razones, ninguna persona está exenta de ser tentada o presionada para involucrarse en este tipo de ilícitos.

Se podría decir que anteriormente solo determinadas personas relacionadas con instituciones financieras estaban al tanto o tenían una idea de lo que significa la prevención de lavado de activos para nuestro país, sin embargo, este conocimiento y el interés de la ciudadanía se incrementó significativamente a raíz del ingreso de Ecuador a la lista del GAFI, luego de esto muchas personas buscaron informarse, entender, concluir si hubo o no justicia en este hecho suscitado en febrero del año 2010.

Influencia del nivel de educación

Aunque no existen estudios concluyentes sobre el impacto del nivel educativo en los índices de delitos relacionados al lavado de activos, varios factores dan indicios de que uno de los principales problemas es la falta de conocimiento de los ciudadanos en materia de prevención. De hecho, se ha comprobado que una gran cantidad de involucrados en este tipo de delitos desconoce, en forma total o parcial, las leyes que condenan el lavado de activos.

Otra forma de promover el conocimiento sobre la prevención del lavado de activos podría ser a través de los medios de comunicación que se encuentran casi al alcance de todos los ciudadanos; sin embargo, en ellos encontramos más información corrosiva que educativa. Las campañas de capacitación son prácticamente inexistentes así como la planificación para realizarlas a futuro. Y es que, tal como se ha indicado en este documento, en primer lugar es necesario que cada persona entienda y se familiarice con la importancia y las graves consecuencias derivadas del delito de lavado de activos para lograr una sociedad que trabaje en conjunto.

La Ley de Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas y la Ley para Prevención de Lavado de Activos¹⁰ disponen que se deba educar a los ciudadanos en materia de prevención de lavado de activos, su relevancia, cau-

10 Véase. Codificación de la Ley de Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas (2004) En CONSEP <http://70.84.141.178/-consep/consep.php?c=1367> Véase también UIF. Reglamento

sas y consecuencias. Esta responsabilidad recae sobre el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas –CONSEP y la Unidad de Inteligencias Financiera –UIF, organismos que además de sus funciones habituales, deben promover una *cultura de concienciación* sobre el papel que desempeña el país y sus ciudadanos en la lucha contra el lavado de activos y la importancia de dejar de ser simples espectadores o víctimas del crimen organizado para ser parte activa en la solución de tan grave problema.

En otras palabras, se requiere de educación sobre el tema tanto para la sociedad cuanto para las empresas privadas y organismos gubernamentales. Por supuesto, se debe considerar quién tomará o debe tomar la iniciativa para establecer planes de capacitación y para brindarla.

Interrogantes y cuestionamientos

Es importante analizar el comportamiento que han mantenido los países, organismos y empresas, luego de diferentes acontecimientos ocurridos para determinar si dichos entes aprendieron lecciones importantes.

En base a lo mencionado anteriormente, es interesante analizar las acciones tomadas por países como Estados Unidos de Norteamérica cuya reacción fue inmediata y con mucha firmeza, actuando en todos los frentes y en conjunto; es decir, intervinieron organismos federales, autoridades regionales, fuerzas militares, empresas privadas y tuvieron la colaboración de la ciudadanía. Sin embargo, uno de los aspectos más importantes a destacar es el hecho de que durante casi una década, han continuado con los esfuerzos para prevenir el lavado de activos y para frenar el financiamiento del terrorismo sin estancarse en las medidas tomadas inicialmente, con lo cual se demuestra que han aprendido varias lecciones importantes.

General a la Ley para Reprimir el Lavado de Activos (2005) En http://www.anti-moneylaundering.org/Document/Default.aspx%3FDocumentUid%3D53CDDF2B-2DE3-4407-978F-9848B892F2D1&crct=j&q=Ley%20para%20Reprimir%20el%20Lavado%20de%20Activos&ei=JmZYTd_eKcGftge_lpWVDQ&usg=AFQjCNF69FWKGA7U62gH4JEL7cYxpLQpQ&sig2=fthBEALGODs9b-Y-119jeg

Casos similares podemos ver en el Reino Unido, España, Colombia, Francia, Australia, entre otros. Algunos de estos países no sufrieron atentados o al menos no fueron de la magnitud del 9/11, sin embargo, tuvieron la visión y la claridad para entender que también eran afectados o podrían ser alcanzados en cualquier momento.

Además, se debe destacar que dichos países no han tomado medidas para prevenir el lavado de activos y para detener el financiamiento del terrorismo, simplemente por cumplir con obligaciones jurídicas o presiones de algún tipo, sino muy por el contrario, han tomado iniciativas realmente importantes porque tienen conciencia de lo que implica y el riesgo al que se encuentran expuestos.

Concentrándonos en Ecuador, podemos ver que las primeras resoluciones concretas surgieron apenas desde el año 2008 (aunque en forma muy ligera), las cuales finalmente no tuvieron aplicabilidad ni resultados concretos ni perceptibles. A la fecha de este análisis, las normativas se han incrementado así como su aplicabilidad, lo cual denota un mayor interés y preocupación de los organismos de control respecto de esta situación. Posiblemente esto se debe a que hemos aprendido lecciones importantes a partir del ingreso del Ecuador a una de las listas del GAFI.

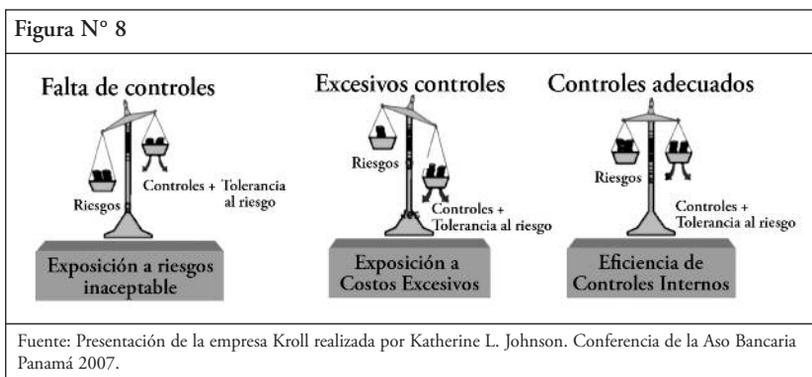
Lo lamentable es que dichas medidas y avances se enfoquen únicamente en el sector financiero formal del país, sin que los organismos pertinentes tomen en cuenta a otros sectores como el financiero que no se encuentra bajo el control de la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, y a diferentes sectores de la producción, industriales y comerciales, que también deben ser controlados de forma adecuada pues están expuestos a riesgos y, de hecho, son susceptibles de ser utilizados para lavar activos. Por esta razón se puede deducir que no existe una política de Estado y un plan estratégico como país para prevenir el lavado de activos ni para combatir el financiamiento del terrorismo. Sería lamentable que las acciones tomadas en el último año en Ecuador se deban únicamente por responder a eventos internos o acontecidos en el exterior, más concretamente, a la entrada del Ecuador a las listas del GAFI.

Con similar criterio es necesario retroalimentarse y cuestionarse analizando si las empresas privadas y sus directivos están cumpliendo con las normativas jurídicas, sea a cabalidad o en forma parcial, únicamente por

una obligación o porque realmente están conscientes del riesgo al que están expuestos, porque realmente conocen los beneficios que esto acarrea como sociedad y porque además les preocupa y tienen la decisión de cuidar la imagen y el prestigio de sus representadas. Si se lo hace únicamente por cumplir con una obligación, los esfuerzos serán mínimos y no existirá un compromiso real para continuar con los respectivos trabajos.

Consideraciones adicionales

Existen varias premisas importantes en el tema de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, una de las más importantes es que no se debe dejar de controlar. Sin embargo, debe existir un equilibrio entre el control y los negocios de una institución o empresa, pues esta última no puede dejar de producir o dejar de brindar sus servicios por excesivos controles.



Este equilibrio se logra cuando los directores se interesan por el tema de la prevención de lavado de activos con lo cual pueden analizar la situación y protegerse sin llegar a tener problemas de producción o de resultados. En la práctica, este equilibrio se debe fundamentar en el uso de tecnologías avanzadas, probadas internacionalmente, las cuales no necesariamente deben ser costosas ni demasiado complicadas para implementar.

El uso de estas avanzadas y eficientes tecnologías para prevenir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, permitirá mantener los costos de las transacciones sin variaciones o con incrementos mínimos casi imperceptibles, además de que la atención a los clientes y usuarios no se afectará. Factores fundamentales que se deben considerar con el objeto de mantener a los clientes y negocios en el mercado formal, caso contrario, dichos clientes pueden dirigir sus negocios hacia instituciones o empresas ficticias o, al menos, que no mantienen ningún tipo de control por lo que pueden estar involucradas en actividades ilícitas, perdiendo de esta forma todo el esfuerzo realizado por los organismos de control, por las empresas privadas y por los ciudadanos.

El Comercio Electrónico se constituye en una alternativa viable, muy apreciada y muy utilizada en la actualidad para ofertar productos y servicios de toda índole, pues además de reducir costos de las transacciones por diferentes factores entre los que se encuentran la no dependencia de locales físicos con sus respectivos gastos derivados, permite formalizar las transacciones eliminando el regateo, proceso con el cual se pretende descubrir el precio equilibrado para las partes, y estableciendo métodos de pago formales a través de instrumentos financieros ofrecidos o emitidos por compañías reconocidas y controladas. Sin embargo, este tipo de negocios que involucran una mayor automatización y, que hasta cierto punto se desarrollan en forma desatendida por personas, requieren de mayores controles los cuales también deben ser automáticos. Si estos controles automáticos son eficaces y eficientes, entonces el comercio electrónico será un éxito, pues se dinamizan los negocios, se “bancarizan” y se formalizan las economías y se mantiene un control adecuado pese a la expansión de las operaciones.

Todo este tipo de medidas, procedimientos y tecnologías, conducen a la implementación de lo que podemos denominar la *Supervisión inteligente*, donde los diferentes organismos y compañías se protegen de manera eficiente y eficaz, sin que se afecte a la producción o a la esencia misma de su negocio.

Es necesario aceptar la intromisión de la globalización en nuestros mercados y en nuestros países, con todas las ventajas y desventajas que esta presenta. Medidas inteligentes no deben dejar de considerar a la glo-

balización y, muy por el contrario, la deben tener muy presente y prepararnos para coexistir con ella, tomando las medidas apropiadas inclusive en el campo de la prevención de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo.

Bibliografía

Agencia andes (2010). “Estado ecuatoriano protestará oficialmente por informe del GAFI en torno al lavado de activos”. 19 de febrero. Visita en <http://andes.info.ec/entrevistas/estado-ecuatoriano-protestara-oficialmente-por-informe-del-gafi-en-torno-al-lavado-de-activos-5970.html>

Bank Secrecy Act En: IRS. <http://www.irs.gov/businesses/small/article/0,,id=152532,00.html>

Codificación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (2004). En CONSEP Visita en <http://70.84.141.178/-consep/consep.php?c=1367>

CONSEP. Visita en http://www.consep.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=106:consejo-directivo-2&catid=1:alta-prioridad&Itemid=31

EFE (2010). “Las recomendaciones de GAFI al Ecuador” En *Diario Expreso*, Ecuador, 19 de febrero. Visita en <http://www.diario-expreso.com/ediciones/2010/02/20/nacional/actualidad/las-recomendaciones-de-gafi-al-ecuador/>

Financial Crimes Enforcement Network, del Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Visita en http://www.fincen.gov/statutes_regs/patriot/

Superintendencia de Bancos del Ecuador. *Resolución No JB-2008-1154*. Visita en http://www.superban.gov.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/normativa/2008/Junta_Bancaria/resol_JB-2008-1154.pdf

Superintendencia de Bancos del Ecuador. *Resolución No JB-2010-1683*. Visita en http://www.superban.gov.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/normativa/2010/resol_JB-2010-1683.pdf

Superintendencia de Bancos del Ecuador. *Resolución No JB-2010-1767*.

Visita en http://www.superban.gov.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/normativa/2010/resol_JB-2010-1767.pdf

The Miami Herald (2010). “Wachovia Bank pays for lapse on money laundering”. 17 de marzo. Visita en: <http://www.miamiherald.com/2010/03/17/1534863/bank-pays-for-lapse-on-laundering.html>

UIF. Reglamento General a la Ley para Reprimir el Lavado de Activos (2005). Visita en http://www.anti-moneylaundering.org/Document/Default.aspx%3FDocumentUId%3D53CDDF2B-2DE3-4407-978F-9848B892F2D1&rct=j&q=Ley%20para%20Reprimir%20el%20Lavado%20de%20Activos&ei=JmZYTd_eKcGftge_lpWV DQ&usg=AFQjCNF69FWKG-A7U62gH4JEL7cYxpLQp Q&sig2=fthBEALGODs9b-Y-119jeg

UIF (2005). “Ley para reprimir el lavado de activos”. En: *Registro Oficial*, 8 de octubre. Visita en <http://www.anti-moneylaundering.org/Document/Default.aspx%3FDoc>

Sobre los autores

Francisco Jijón es un premiado arquitecto (Universidad Central del Ecuador) y fue secretario nacional de Inteligencia de Ecuador. Trabajó como consultor y director de planificación del Municipio de Quito; también fue director de Prospectiva Estratégica y Proyectos (creó exitosos planes de desarrollo territorial y urbano). También fue asesor del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.

Fredy Rivera Vélez es profesor titular, investigador y coordinador de investigación de FLACSO sede Ecuador. Coordinador del Postgrado en *Política, Seguridad y Democracia*, Instituto Nacional de Defensa del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ecuatorianas. Doctor en Ciencias Sociales, mención Sociología, obtenido en Argentina y magíster en Ciencias Sociales por FLACSO México. Ocupó dos subsecretarías de Estado entre 2008 y 2010 en las áreas de Seguridad Interna y Política del Ministerio de Gobierno y Policía. Fue asesor de asuntos internacionales del Ministro de Defensa Nacional.

Katalina Barreiro Santana es doctora en Derecho y tiene una maestría en Relaciones Internacionales. Ha sido también diplomática de carrera, cuya gestión se desarrolló en el área de relaciones binacionales-fronterizas entre Ecuador y Colombia, y entre Ecuador y Perú. Fue subsecretaria de desarrollo organizacional del Ministerio de Economía y Finanzas; se ha desempeñado como asesora y consultora en temas de seguridad para varias instituciones del Ecuador, como el Ministerio Coordinador de Seguridad del Ecuador, el Ministerio de Gobierno y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. También ha colaborado con el Banco Interamericano de Desarrollo. Es autora de artículos sobre las relaciones bilaterales del Ecuador con Estados Unidos, Colombia y Perú. Actualmente se desempeña como investigadora asociada para el proyecto de Sistemas de Inteligencia en FLACSO Sede Ecuador.

Jaime Castillo Arias es coronel de Estado Mayor Conjunto y parte del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador. Ha sido ayudante del jefe del Teatro de Operaciones Terrestres y Oficial analista de Inteligencia. Ha laborado como director de la Escuela de Inteligencia Militar, secretario del COMBIFRON, jefe del Centro de Análisis estratégico del Comando Conjunto de las Fuerzas Ar-

madras. Es subdirector de Inteligencia del Ejército. Licenciado en Ciencias Militares, máster en Ciencias de la Seguridad por la Corporación Euroamericana de Seguridad, Universidad de Cambridge y máster en Análisis de Defensa de la Escuela de Postgrados de Estados Unidos.

Carlos Ataídes Trindade es el director del Departamento de Integración del Sistema Brasileiro de Inteligencia –DISBIN–, es instructor de Informaciones de Nivel especial. Es Licenciado en Estudios Sociales e Historia por la Facultad de Educación, Ciencias y Letras / UPIS/Brasília. Su formación de Inteligencia se realizó en los siguientes cursos: Curso de Informações categoria “B” (Básico) - Escola Nacional de Informações do Serviço Nacional de Informações/ESNI/SNI - Brasília/DF; Curso de Informações categoria “A” (Alto Nivel) - Escola Nacional de Informações do Serviço Nacional de Informações/ESNI/SNI -Brasília/DF; Curso de Fundamentos de Ciência Política - Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República/CEFARH/SAE/ PR; Curso de Ações Especializadas - Recrutamento Operacional – Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos do Departamento de Inteligência da Presidência da República/CEFARH/DI/ PR.

Alexei Páez estudió Sociología en la Universidad Central del Ecuador. Diploma superior en Ciencias Sociales con mención en Ciencias Políticas. Maestría en Ciencias Políticas con mención en Política Comparada en FLACSO Sede Ecuador. Ha cursado estudios de CC.PP. en la Universidad de York en Canadá. Ha colaborado con medios y revistas especializadas a nivel nacional e internacional en temas relacionados con el narcotráfico, el análisis político, el terrorismo y la democracia. Fue subsecretario de Seguridad y Defensa en el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa –Ecuador–; asesor para el Ministerio de Defensa del Ecuador; director de investigaciones en el Centro Andino de Estudios Estratégicos y director del área de Ciencias Políticas, Fundación de Investigaciones Andino Amazónicas. Ha trabajado como profesor, consultor y coordinador en varios proyectos sociales. Es docente asociado de FLACSO Sede Ecuador.

Andrés Gómez de la Torre es experto en Derecho; tiene una maestría en Política y Económica Internacional por la Universidad de Belgrano, Argentina. Ha hecho postgrados en Ciencia Política, Derecho Internacional Penal y tiene distinciones

en contraterrorismo. Ha laborado como asesor para el congreso peruano en temas de Inteligencia y lucha antidrogas, y es un requerido experto en medios de comunicación y universidades. Ha sido docente de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en las Escuelas de Formación (Guerra Superior e Inteligencia) de la Marina de Guerra y Fuerza Aérea del Perú; y fue el primer director de origen civil de la Inteligencia exterior (frente externo) del Sistema de Inteligencia Nacional peruano en 2001. Ex jefe de Inteligencia Exterior del Consejo Nacional de Inteligencia –CNI–, ex director de la Escuela Nacional de Inteligencia –ENI–, Perú.

Milton Reyes International Relations Program, PhD Enrolled Student, Universidad de Renmin, Pekín, China. Magister en Estudios Latinoamericanos, Mención Relaciones Internacionales, UASB del Ecuador. Docente en la Escuela de Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Docente, consultor y director de proyectos para la Fundación de Investigaciones Andino Amazónicas –FIAAM–; investigador consultor para FLACSO-ACNUR-FUNPADEM. Es un reconocido experto en temas asiáticos y ha sido entrevistado sobre el tema en varias publicaciones a nivel nacional e Internacional. Analista publicado y conferencista sobre las relaciones entre Asia y América Latina, los temas de la región Asia Pacífico y estudios sobre política exterior en América. Actualmente, es docente investigador, Escuela de Política Internacional y Seguridad, coordinador (e.) del Programa de Estudios Chinos y del Área del Asia Pacífico / Diseño de Programas de formación de Diplomado, Especialización y Maestría del Instituto de Altos Estudios Nacionales –IAEN–.

Daniel Sansó-Rubert Pascual es licenciado en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela, experto en Ciencias Criminológicas, Seguridad Pública, Inteligencia y Defensa Nacional. Secretario académico del Seminario de Estudios de Seguridad y Defensa de la Universidad de Santiago de Compostela y el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional –USC-CESEDEN–. Desempeña su labor docente e investigadora en la Universidad de Santiago de Compostela y el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (Ministerio de Defensa-España). Profesor de Inteligencia Criminal del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid –UAM–, en el Máster de Ciencias Forenses en Análisis e Investigación Criminal. Profesor de la Academia Gallega de Seguridad Pública –AGASP–, profesor del Centro de Inteligencia Contra el Crimen Organizado –CICO–. Colaborador del Instituto Español de

Estudios Estratégicos –IEEE-Ministerio de Defensa–. Habilitado por el Ministerio de Interior (España) para ejercer las funciones de Director de seguridad privada con tarjeta profesional (TIP), y habilitado por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, a través de la División de Formación del Cuerpo Nacional de Policía para impartir docencia en el ámbito de la seguridad privada.

Patricio X. Sánchez Sáenz, presidente ejecutivo de ComplianceServ. Ingeniero de Sistemas por la Escuela Politécnica del Ejército de Quito, Ecuador. Postgrado en Tecnologías de Microchips en Gemplus, Francia. Vicepresidente de Tecnologías de Información y Operaciones en varias Instituciones Financieras de Ecuador, Colombia, Panamá y Miami. Consultor Especialista en SWIFT y prevención de lavado de activos. Se ha desarrollado como empresario desde el año 1999. Fundador y Propietario de las empresas BusinessWare tecnología de Negocios y ComplianceServ, y socio-fundador de la empresa Smart Help Soluciones; empresas para las cuales actúa como Presidente Ejecutivo; empresas que son los mayores proveedores de servicios para SWIFT, prevención de lavado de activos y gestión de IT.

Ramiro Crespo es director general y socio principal de ANALYTICA Investments Ltd., Presidente de ANALYTICA Securities C.A. Casa de Valores y Socio Principal de ANALYTICA Funds Management C.A. Administradora de Fondos y Fideicomisos. También fue presidente de la financiera ESFISA (ahora Banco Solidario), de InvestBolsa C.A. Casa de Valores, de Investban C.A. y de Investing, así como apoderado general del Banco Universal S.A. UNIBANCO. Fue presidente de la Asociación de Agentes de Bolsa, miembro de los directorios de la Bolsa de Productos, de la Cámara de Minería, de la Bolsa de Valores de Quito, del Depósito Centralizado de Valores S.A. DECEVALE y de la Corporación de Titularización Hipotecaria CTH. Es director-decano de Programas Internacionales de Universitas Equatorialis, universidad de la que es fundador. Es vicepresidente de la Fundación Paideia y director del proyecto Kapawi de desarrollo ecosustentable de la Nacionalidad Achuar, en la zona amazónica del Ecuador. Ramiro Crespo es un reconocido analista económico y político; también ha ejercido como profesor y conferencista a nivel nacional e internacional. Edward S. Mason Fellow, Harvard Institute for International Development and J. F. Kennedy School of Government, Harvard University.M.A. Estudios Latinoamericanos/ Desarrollo Económico por la Georgetown University y un B.A. en Economía por la Universidad de Maryland.

Patricio Starnfeld Llamarez es gerente comercial de ComplianceServ. Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires, especialista en TIC (Tecnologías de Información y Comunicación) con certificaciones internacionales como: Cisco Certificate Network Associate, Linux Associate, Open Source Advisor, Business Intelligence Consultant, entre otras. Se ha desarrollado como consultor de tecnología y empresario desde el año 2002 en las áreas de redes y telecomunicaciones, business intelligence y TIC para el desarrollo. Actualmente cursa su maestría en Comunicación Organizacional y es, como se indicó, gerente comercial de la empresa ComplianceServ, principales proveedores en el Ecuador de soluciones para Prevención de Lavado de Activos. Fundador y gerente general de la empresa Smart Help Soluciones; empresa proveedora de servicios de gestión de IT.

Este libro se terminó de
imprimir en mayo de 2011
en la imprenta Rispergraf
Quito, Ecuador

Inteligencia estratégica y Prospectiva

Durante décadas en diversos países, la actividad de la inteligencia se confundió de manera errada con labores de espionaje político. Así surgió que creara un cierto sesgo perverso del pensamiento ideológico que se generó desde acciones espurias de las que las políticas españolas y latinoamericanas sufrieron de modo indolente, así como la expresión inteligencia está directamente al servicio de la política y las acciones prospectivas que se desarrollan respecto a los sucesos futuros, o la gestión de acontecimientos similares aplicados a las políticas públicas o incluso a la diplomacia o intervenciones en otros emprendimientos y tecnológicos de punta.

El presente volumen reúne trabajos multidisciplinarios distribuidos a lo largo de esta intervención académica, científico que ha permitido de manera clara y adecuada un diálogo multilateral y polivalente. El público lector encontrará una imagen amplia y la vez crítica del estado actual de la inteligencia en contextos latinoamericanos y latinoamericanistas. También se plantea para la posible creación de una institución que sirva los usos que demandan un Estado y una sociedad en constante transformación.

