

Desafíos actuales de inteligencia en América Latina: legados, democratización, prioridades y dimensiones estratégica y criminal

Current intelligence challenges in Latin America: legacies, democratization, priorities, and strategic and criminal dimensions

Eduardo E. Estévez*

Recibido: 3/11/2022 • Aceptado: 12/12/2022 • Publicado: 27/12/2022

Palabras clave: América Latina – servicios de inteligencia – seguridad – democracia – reforma – cultura estratégica

Keywords: Latin America – intelligence services – security – democracy – reform – strategic culture

Resumen

La caída del Muro de Berlín en 1989 y los atentados de septiembre de 2001 en los Estados Unidos provocaron un cambio de paradigma en el rol de la inteligencia estatal, con sus dinámicas particulares conforme a los contextos de cada país y región. Las nuevas democracias en América Latina sumaron a ello el desafío de democratizar la inteligencia, con el avance, a sus propios ritmos, de nuevas legislaciones y estructuras, con la revisión de los pasados autoritarios, entre otros aspectos. Ya en el siglo XXI, dados los cambios de escenarios estratégicos en la región, cabe reflexionar sobre los paradigmas y desafíos de la inteligencia. Para entender la dinámica de la estabilidad y el cambio en inteligencia, para detectar eventos significativos, coyunturas críticas y resultados, cabe ahondar sobre los legados y el proceso de democratización propiamente dicho. Se proponen las siguientes preguntas. ¿Existe en las nuevas democracias un marco para una cultura de inteligencia? ¿Cuál es el peso de los legados del pasado autoritario? ¿Cómo impactan las crisis de inteligencia? ¿En qué medida las áreas de inteligencia se ajustan y/o se adaptan a las necesidades actuales? ¿Cuál es el grado de incidencia de las políticas de inteligencia en la construcción de las decisiones nacionales? Con eje en la experiencia regional y desde una lectura comparada, se ahonda en los desafíos y escenarios actuales de inteligencia. En tal sentido, se exploran las nociones y prácticas de inteligencia estratégica y de inteligencia criminal que se han forjado.

Abstract

The fall of the Berlin Wall in 1989 and the September 11 attacks in the US brought about a paradigm shift in the role of state intelligence, with its dynamics according to the contexts of each country and region. The new democracies in Latin America also faced the challenge of democratizing intelligence, advancing at their own pace in new legislation and structures, in the revision of authoritarian pasts, among other aspects. Given the changing strategic scenarios in the twenty-first century in the region, it is worth reflecting on the paradigms and challenges of intelligence. To understand the dynamics of stability and change in intelligence, to detect significant events, critical junctures and results, it is necessary to delve into legacies and the process of democratization itself. The following questions are suggested. Is there a framework for a culture of intelligence in the new democracies? What is the weight of the legacies of the authoritarian past? How do intelligence crises impact? To what extent do the intelligence sector adjust and or adapt to current requirements? What is the degree of impact of intelligence policies on the construction of national decisions? With focus on the regional experience and from a comparative perspective, it delves into the current scenarios and challenges of intelligence. In this sense, the notions and practices of strategic intelligence and criminal intelligence that have been forged are explored.

* Eduardo E. Estévez. Profesor e investigador (Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina). <https://orcid.org/0000-0002-4822-595X>.

1. Introducción¹

Con el fin de la Guerra Fría, junto con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, las nuevas democracias latinoamericanas debieron adaptarse a cambios de escenarios estratégicos y lidiar con sus problemáticas regionales y nacionales. En este contexto se desplegaba el desafío de democratizar la inteligencia.

Durante el pasado autoritario, los servicios de inteligencia fueron instrumentos de abusos, con altos niveles de secretismo, autonomía, concentrados en el “enemigo interno” y sustentados en la “doctrina de seguridad nacional”, sin rendición de cuentas. A diferencia del campo de las relaciones civiles militares, la transformación del sector de inteligencia no fue priorizada por las transiciones democráticas, lo que hizo que mantuviera una alta autonomía, aún en el siglo XXI (FLACSO Chile, 2007: 132).

El legado autoritario derramó en la inteligencia de las nuevas democracias, que demoraron en sancionar legislación que instituyera prácticas y estándares republicanos. Con avances y retrocesos, la inteligencia resulta una cuestión para trabajar y repensar, y en ciertas circunstancias puede constituirse en un factor que provoque crisis significativas.

La democratización de inteligencia implica distinguir entre reestructuración —cambios organizacionales— y reforma —transformación de culturas y prácticas—. Según Matei y Bruneau (2011a: 606), dicha democratización conlleva numerosos pasos y procesos interrelacionados que establezcan un marco institucional para que las autoridades democráticas controlen la inteligencia y, de esta manera, maximicen sus capacidades para lograr eficacia.

Estudiar la democratización de inteligencia requiere elucidar si responde a un cambio gradual o uno abrupto (Cepik y Ambros, 2014; Estévez, 2014), porque “sólo es posible generar cambios en este tipo de institucionalidad si se cuenta con pleno conocimiento de sus dinámicas” (Piedra Cobo, 2012: 24). Para entender la dinámica de estabilidad y cambio en inteligencia, y detectar eventos significativos, coyunturas críticas y resultados, es necesario ahondar sobre legados y el proceso de democratización propiamente dicho.

Este artículo aborda escenarios, paradigmas, circunstancias y desafíos de la democratización y las reformas de inteligencia, a la vez que explora, desde una lectura comparada, el acontecer de la inteligencia estratégica y de la inteligencia criminal en América Latina, sin descuidar las tendencias globales. Se interroga sobre lo siguiente: ¿existe en las nuevas democracias un marco para una cultura de inteligencia? ¿Cuál es el peso de los legados del pasado autoritario? ¿Cómo impactan las crisis de inteligencia? ¿En qué medida las áreas de inteligencia se ajustan o adaptan a las

¹ El presente artículo es una versión corregida y actualizada de un texto preparado para el Congreso LASA (Latin American Studies Association) 2014. Agradezco especialmente a Ayelén Ferrari y Germán Gallino por la dedicada revisión del texto.

necesidades actuales? ¿Cuál es el grado de incidencia de las políticas de inteligencia en la construcción de las decisiones nacionales?

Se cimienta en observaciones de Díaz Fernández (2013b) sobre el devenir de la inteligencia estratégica. Se retoman líneas de reflexión sobre el futuro e imperativos del cambio de la inteligencia, volcadas por el autor de este artículo en un escrito inédito que data de las discusiones públicas sobre el sector en la Argentina (Estévez, 1993). Asimismo, toma apreciaciones sobre la inteligencia estratégica en perspectiva de las relaciones internacionales (Estévez y Di Domenico, 2018).

2. Diagnósticos: democratización e indicadores

Ansaldi y Giordano (2012: 25) recomiendan abordar América Latina como una totalidad que no supone homogeneidad y como una realidad compuesta de muchas diversidades. Ello puede aplicarse al sector de inteligencia que asoma como cuestión aún en la diversidad y heterogeneidad regional.

2.1 Necesidad de democratizar la inteligencia

Los servicios de inteligencia latinoamericanos han sido reciente materia de atención académica. Es oportuno realizar un breve repaso para adelantar algunos elementos de diagnóstico.

En su análisis sobre el Sur global, Shiraz y Aldrich (2019: 1318-1319) señalan que la inteligencia latinoamericana resulta percibida como aprendiz de la inteligencia de los países centrales, y para comprender su evolución en contexto recomiendan superar la visión anglocéntrica. Gill y Andregg (2014: 496) advierten que en la región existen continuas controversias sobre inteligencia con implicancias para la gobernabilidad democrática. Según Matei y Bruneau (2011b: 665-667), los decisores políticos afrontan diversos desafíos para reformar la inteligencia, algunos causados por los propios servicios y otros nacidos de los decisores, quienes en algunos casos no pueden contribuir a ella, o no están interesados. Al comparar la Argentina con Brasil y Chile, Brandão (2010: 357) reconoce un desfase entre el impacto de las transiciones en las relaciones civiles militares y en las reformas de inteligencia.

Los servicios de inteligencia lograron por muchos años, fuese por acuerdo formal o sin él, preservar su autonomía y eludir la rendición de cuentas ante la justicia por su actuación en las dictaduras, ello como consecuencia de gobiernos civiles débiles o poco dispuestos a confrontar con dicho sector (Ginter, 2008: 89). Matei, de Castro García y Henfield (2016: 28) sostienen que el equilibrio entre las necesidades de transparencia y de efectividad en inteligencia ha sido problemático, y la última aún no se ha cristalizado como objetivo político en la región.

Las dificultades para avanzar en la democratización de la inteligencia se manifiestan en demoras en unificar legislación específica. En algunos países, se mide en décadas. Catorce años para Brasil y Chile (Ley 9883 de 1999 y Ley 19974 de 2004, respectivamente); casi dos décadas para la Argentina (Ley 25520 de 2001); veintinueve años para Ecuador (ley de 2009); Perú, con la Ley 28664 de 2006, cinco años después del régimen de Fujimori; Guatemala, con el Decreto Legislativo 71/05, a nueve años de los Acuerdos de Paz, complementado por el Decreto Legislativo 18/08. La última corresponde a Uruguay (Ley 19696 de 2018).

En la Argentina, la Ley 23554 de Defensa Nacional de 1988 fijó el compromiso político-legislativo de sancionar una ley de inteligencia. Entre las razones de la demora, Martínez, entonces director de la Comisión de Defensa del Senado, señalaba:

... la burocracia civil y militar que dirigió la inteligencia en ese período resistió el cambio con éxito, aprovechando el desinterés dominante en el campo político y su capacidad de bloqueo, mediante una eficaz tarea de lobby que permitió obstaculizar los intentos de transformación sin tener siquiera que dar el debate público, de cara a la sociedad. (Martínez, 2002: 3)

Las demoras para democratizar la inteligencia también se manifiestan en democracias sin historia de militarismo, pero con inteligencia regida por normas dictadas por el Ejecutivo, muchas veces amparadas por el secreto. En México, la Ley de Seguridad Nacional de 2005 reguló el sistema e incluyó al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) creado en 1989. Colombia, con idas y venidas a lo largo de un lustro, aprobó en 2013 la Ley Estatutaria 1621, su primera ley de inteligencia.

Las leyes de inteligencia en América Latina consagraron conceptos, competencias y mecanismos que responden a la intención política de conferirle un sentido democrático. La nueva legislación, sin embargo, no necesariamente resuelve algunas cuestiones centrales sobre el enfoque de inteligencia. Se reconoce que las competencias de los organismos de inteligencia no suelen diferenciar entre los ámbitos interno y externo del país (Ugarte, 2012: 161), centralización y concentración que se observa en algunos casos y que no resuelve el contrapunto entre los enfoques de centralización y descentralización de estructuras y competencias. Las tendencias a la concentración pueden distorsionar el espíritu democrático. Y, ciertamente, la coordinación es fundamental para sortear sorpresas.

Veamos un ejemplo. En 2012 el presidente de Perú, Ollanta Humala, amparado en facultades legislativas delegadas por ley, dictó el Decreto Legislativo 1141, que derogó la Ley 28664 de 2006 y amplió las funciones de la DINI (Dirección Nacional de Inteligencia), habilitándole a estas tareas operativas y otorgándole "...un poder que ningún aparato de este sistema había tenido desde fines del año 2000..." (IDL, 2012: 5).

El devenir de la inteligencia está emparentado con procesos que suceden en otras dimensiones del sector de seguridad —defensa y seguridad pública— y de las relaciones

civiles militares. En Centroamérica, donde la democratización comenzó en la década de 1990 luego de guerras civiles, se constata la militarización de la seguridad pública y la inteligencia (Cajina, 2013: 293).

Estos escenarios desnudan una dificultad concreta, que es precisar los alcances de la inteligencia estratégica y de la inteligencia criminal. Lo recomendable es distinguir estrictamente entre inteligencia exterior e inteligencia interior, teniendo presente que frente a los riesgos y amenazas actuales es imprescindible optimizar la coordinación, de modo que dicha demarcación no resienta la potencial eficacia del sistema.

Obstáculos tales como la resistencia de los servicios de inteligencia a ser controlados; el escaso tiempo para la maduración y legitimación durante la transición democrática; legados como la corrupción, los favoritismos, el nepotismo y los chantajes; así como un limitado acceso a información gubernamental, son comunes a las nuevas democracias en su camino para controlar el sector (Bruneau y Matei, 2010: 766). Otro obstáculo es el prácticamente ausente debate público o académico sobre el bien estratégico que debe proveer un sistema de inteligencia.

La experiencia empírica en América Latina en la creación de mecanismos e instituciones de control democrático de la inteligencia permite concluir que hay una brecha significativa entre lo formal y lo real. Las nuevas democracias no pudieron abstraerse del “dilema democracia-inteligencia”, que requiere periódicas revisiones y replanteos para sobrellevarlo (Matei y Halladay, 2019: 2-4). En suma, las reformas democráticas de la inteligencia en la región distan de ser perfectas. Más bien resultan ser brumosas y a veces incompletas, superficiales o esquivas (Matei et al., 2022: 4-6).

2.2 Evolución, discontinuidades e indicadores del proceso de reforma

Según Cepik y Ambros (2014: 524), los sistemas de inteligencia evolucionan de manera no lineal, con trayectorias nacionales distintivas y discontinuidades históricas. No hay un derrotero uniforme o pautado para reformar la inteligencia, así como tampoco circunstancias históricas y geoestratégicas calcadas en cada país. Incluso, hay hasta marchas y contramarchas o retrocesos. Los países de la región avanzaron a sus propios ritmos hacia nuevos marcos legales y estructuras organizativas, o en la revisión de sus pasados autoritarios. En concomitancia, los legados autoritarios y los tipos de transición democrática incidieron en el modo en que los servicios de inteligencia se acomodaron o no al nuevo ambiente democrático.

La tipología elaborada por Gill (2004: 468-470), junto con los factores que apoyan y dificultan la democratización de inteligencia (Matei y Bruneau, 2011a), permite vislumbrar el estado y las características de las reformas. La utilidad de emplear indicadores se discute en el trabajo de Otamendi y Estévez (2018) que aporta la Matriz de Gobernabilidad Democrática de la Inteligencia, elaborada para estimar el nivel de democratización

de los sistemas de inteligencia de América Latina, y aplicada recientemente a casos nacionales (Matei *et al.*, 2022).

Como complemento de ello se propone atender los resultados observables del proceso (*policy outcomes*). Así pues, se pueden distinguir una serie de indicadores que permiten avanzar en una evaluación del estado del proceso en los países de la región (Estévez, 2014: 555-556), los cuales se amplían y puntualizan en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Indicadores para evaluar el estado del proceso de reforma de inteligencia

- Legados (autoritarios, históricos, etc.).
- Características de la transición a la democracia.
- Determinantes estructurales.
- Formas de revisar el pasado (p. ej.: archivos de la represión).
- Factores contextuales.
- Tiempos en los que se desenvuelve la reforma.
- Modos del cambio institucional (evolutivo, drástico, por pulsos).
- Actores del cambio.
- Legislación y sus alcances.
- Estructura organizativa del sector.
- Coherencia entre la política de inteligencia y actividades del sector.
- Grado de respeto de los derechos de los ciudadanos y sus derechos civiles.
- Formas y prácticas del control político; eficacia del control parlamentario y de los controles judiciales.
- Mecanismos y prácticas de supervisión; rol de los medios de comunicación.
- Creación de comisiones investigadoras sobre inteligencia.
- Uso adecuado de los gastos secretos.
- Fallas de inteligencia que pongan en peligro la democracia.
- Factores que limitan o promueven los avances.
- Resultados logrados y su nivel.
- Cambios en la cultura de inteligencia y sus prácticas.
- Confiabilidad de comunidad de inteligencia por la comunidad internacional; cooperación de inteligencia.

Fuente: Elaboración propia.

3. Legados

La cuestión de los legados de inteligencia en las democracias requiere reflexionar preliminarmente sobre la cultura de inteligencia, para luego ahondar en sus facetas y dilemas.

3.1 Cultura de inteligencia

La práctica de la inteligencia no es isomórfica (Davies y Gustafson, 2013a: 9). El campo de la inteligencia se caracteriza por una cultura que resulta ser un medio a través del cual las personas comprenden tanto como actúan (Davies y Gustafson, 2013b: 287). La idea de la cultura de inteligencia, por ejemplo, responde al hecho de que propósitos gubernamentales funcionalmente muy similares pueden implementarse de manera muy diferente (Welch, 2013: 16). Al observar en detalle el comportamiento de una organización, se visibilizan dos aspectos: los procedimientos estandarizados, rutinas, costumbres o hábitos, y el modo en que estos son representados, justificados (Welch, 2013: 22).

Pocas organizaciones reflejan la cultura política de una nación, sus prácticas de gobierno y preocupaciones del líder como sus agencias de inteligencia (Vital, 2000). La cultura institucional de inteligencia es función de la cultura política y de los valores sociales en boga en un país (Joffe, 1999: 341).

Para pensar, entonces, si es posible concebir en las democracias de América Latina una cultura de inteligencia renovada, es necesario ahondar sobre el peso de los legados. Como argumentan Davies y Gustafson (2013b: 295) —siguiendo a Claude Lévi-Strauss, que entiende la construcción de estructuras mediante el encaje de eventos o resabios de eventos, fragmentos de legados—, los organismos de inteligencia y los Estados donde se localizan son producto de un bricolaje.

El impacto de los legados del pasado autoritario resulta ser uno de los elementos más insidiosos y perniciosos para democratizar la inteligencia (Matei y Bruneau, 2011a: 609). Este legado de la militarización constituyó uno de los desafíos iniciales de las nuevas democracias. El autoritarismo, sin embargo, no constituye el único legado; los legados históricos también pueden ser significativos (Gill y Andregg, 2014). Caparini (2014: 522) sugiere que el pasado ofrece una clave para entender el futuro, y que puede aprenderse mucho del estudio de las instituciones autoritarias, de sus enfoques hacia la seguridad interna y de su influencia en los caminos hacia la democracia y la gobernabilidad de la inteligencia.

Como legado en el ámbito de la inteligencia, deberían considerarse las prioridades de inteligencia unidas durante la Guerra Fría que pervivieron en las transiciones democráticas. En algún sentido, ello perfilaba una cultura de inteligencia que, aún con diferencias por país, caracterizó a la región. Se destaca la ya mencionada doctrina de seguridad nacional,

impulsada por los Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XX, que promovió el rol político de las fuerzas armadas para contrarrestar la subversión, vinculando la seguridad con el desarrollo en el marco de la defensa del Estado y los intereses nacionales. Dicha doctrina fue sustento ideológico de las dictaduras cívico-militares y se centró en la seguridad interna, en la noción de “enemigo interno”, en la persecución política e ideológica al comunismo, y en el despliegue de la contrainsurgencia y la guerra sucia.

En Ecuador, hasta 2008, la inteligencia se desenvolvía en apoyo a la misión de las fuerzas armadas y no servía al Estado en su conjunto (Castillo Arias, 2009: 107). Es más, durante la Guerra Fría “... la inteligencia política se convirtió en el arma más eficiente para el combate al comunismo, pero también respondía a intereses personales, patrimoniales y discrecionales del poder” (Rivera Vélez y Barreiro, 2013: 71).

Respecto de Perú, el diagnóstico es contundente: marcó como motivos de la involución de su sistema de inteligencia en las últimas décadas “una frágil institucionalidad, escasa profesionalización, ineficacia operativa, drenaje indiscriminado e irresponsable de personal especializado, mínima autoestima, la consecuente pérdida de legitimidad y prestigio...” (Serrano Torres, 2009: xlv).

3.2 Facetas y dilemas

Según Davies y Gustafson (2013b: 294-295), los legados laminados son tanto constrictores del pensamiento y la acción como facilitadores de esta última. Por lo tanto, es relevante detectar momentos críticos que impulsan el cambio, eventos significativos que eventualmente conducen a cambios institucionales y mecanismos capaces de desequilibrar la dependencia del camino —*path dependence*— (Beyer, 2010) y superar la influencia de los legados.

En el campo de la inteligencia, pueden distinguirse capas o láminas tales como la inteligencia nacional o estratégica, la inteligencia militar, la inteligencia criminal, el papel del Congreso, las leyes y los reglamentos que rigen el sector. En cada capa pueden reconocerse actores clave que resultan arquitectos del cambio, eventos desencadenantes específicos, y pugnas entre nuevas y viejas instituciones y prácticas. Asimismo, cada capa transcurre en sus propios tiempos, con sus eventos significativos y cambios puntuales con éxitos y fracasos (Estévez, 2014).

La reforma de inteligencia resulta una cuestión extremadamente importante y difícil, un dilema para países en proceso de democratización (Bruneau y Boraz, 2007: 331). En Sudamérica, Maldonado (2009: 50-51) ha estimado que los servicios de inteligencia confrontan dos tipos de dilema: antiguos, tales como falta de legitimidad, desprofesionalización, falta de un sistema nacional de inteligencia, militarización, policialización y politización; y modernos, desde el 2000, como la injerencia extranjera, remilitarización, privatización de la inteligencia y reformas fallidas, inconclusas o inexistentes.

4. Modalidades del cambio

Los enunciados anteriores son puntos de partida para comprender de dónde venimos y aventurar hacia dónde vamos.

4.1 Evolución y enfoques

Díaz Fernández (2013b: 62) indica que para comprender el mundo las organizaciones de inteligencia deben ser más adaptables, los productos deben cambiar, y los procesos deben modificarse.

Desde el fin de la Guerra Fría, las necesidades de adaptación y cambio abrieron un amplio debate. Carver (1990) sostenía que la comunidad de inteligencia estadounidense debía centrarse, entre otros aspectos, en la dinámica política en Europa del Este; la proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas y otros sistemas de armas en el Tercer Mundo; el monitoreo de otras regiones potencialmente conflictivas; el replanteo de las indicaciones y alertas; lo económico como temática de interés; el monitoreo y anticipación de nuevos desarrollos tecnológicos; el terrorismo y la interdicción del tráfico de drogas; los problemas originados en el Sur; y los desafíos conceptuales y organizacionales que esto suponía para la inteligencia, en donde se superponían y confundían diferentes esferas.

Para Díaz Fernández (2013b: 40 y 50), de “1989 a 1999 los servicios de inteligencia fueron sobrecargados con una multitud de nuevos e incipientes cometidos...”, dilapidando la oportunidad de adaptarse a nuevos escenarios. Luego de los atentados de 2001, países como Austria, España, Holanda, algunos de América Latina y de Europa del Este encararon reformas de inteligencia, aunque motivados en circunstancias particulares (Díaz Fernández, 2013b: 51). Otra derivación fue la dilución de la distinción entre seguridad externa y seguridad interna (Gill, 2012: 119), circunstancia que abrió el debate sobre el involucramiento de las fuerzas armadas en seguridad pública.

Las dinámicas de adaptación variaron según los contextos. En países de América Latina y de Europa del Este, se optó por la disolución o desmantelamiento de servicios de inteligencia preexistentes. Y como Joffe (1999: 327) advierte, en la mayoría de las transiciones pacíficas, las agencias de inteligencia fueron tratadas como una carga ineludible y actuaron como impedimentos para el desarrollo de la democracia.

Con mayor precisión se puede considerar que una reforma de inteligencia comprende el proceso de cambio conducente a superar prácticas y estructuras del tipo de la policía política e instaurar el control democrático sobre las agencias de inteligencia, para el caso de las nuevas democracias, o, para el caso de las democracias estables, a replantear sus actividades para buscar eficacia en tiempos de riesgo e incertidumbre, así como para corregir desvíos.

4.2 Crisis y reformas

Siguiendo a Cepik y Ambros (2014), la democratización no está exenta de escándalos y crisis de inteligencia. Los escándalos mediáticos fueron los principales impulsores de reformas de inteligencia en la región (FLACSO Chile, 2007: 127). Se ilustran a continuación los casos de Perú, Colombia, Ecuador y Argentina.

En Perú, luego de la difusión de videos del jefe de inteligencia Vladimiro Montesinos en actos de corrupción, el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) fue disuelto y reemplazado por una ley de 2001 por el Consejo Nacional de Inteligencia (CNI). Durante la era Fujimori-Montesinos, la inteligencia se caracterizó por su alto grado de penetración en la sociedad, lo que la ubica en el tipo “seguridad de estado independiente” descrito por Gill (2004: 468-470), cuyos rasgos salientes son una fuerte dependencia del régimen, con muy bajos niveles de autonomía y actuación al estilo de una “policía política”. La inteligencia peruana constituía, de esta manera, un tipo híbrido —alta penetración/baja autonomía—, aunque definitivamente fuera de todo comportamiento democrático (Estévez, 2020: 273-274). Al respecto, se interrogaba Costa:

¿Cómo fue que se desactivó el SIN, la más grande maquinaria de chantaje, de soborno y de extorsión oficial en la historia republicana? Nadie lo sabe muy bien, pero fue de manera apresurada, desordenada y desesperada y, sin duda, incompleta. (Costa, 2004: 32)

No sin sobresaltos, recién en 2006 Perú consolidó un nuevo sistema de inteligencia mediante la Ley 28664, que creó la DINI como la principal agencia de inteligencia. Sin embargo, en 2012 se revierten varios logros en la democratización del sector.

En Colombia, la prensa reveló en 2009 la interceptación por parte del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) de comunicaciones y seguimientos ilegales contra jueces, políticos opositores y periodistas. La crisis develó la escasa especialización funcional entre servicios de inteligencia prácticamente independientes y un bajo nivel de control externo e inquietudes sobre su legitimidad debido a las habituales prácticas de espionaje político y vínculos con paramilitares y narcotraficantes (Cepik y Ambros, 2014: 549). El DAS fue suprimido en 2011, y en 2013 la Ley Estatutaria 1621 reformuló la inteligencia colombiana. Al respecto, se señalaron puntos ciegos en el camino de una eventual reforma que reflejan obstáculos en un escenario de disolución (Ortega, 2011: 6). Entre ellas, la ausencia de un plan de reforma que la perfilara para asistir a la toma de decisiones; la escasa cultura de inteligencia de los decisores para ejercer la dirección, control y supervisión democráticas; la falta de espacios de aprendizaje y debate entre gobierno, academia y opinión pública; y el desafío de construir una capacidad de inteligencia estratégica.

Lo interesante del caso colombiano es que durante la crisis participaron diversos actores, a saber: medios de prensa, el Legislativo, el Ejecutivo, los tribunales judiciales

actuantes, organizaciones de la sociedad civil con sus propuestas y la Corte Constitucional con sus decisiones.

En cuanto a la inteligencia ecuatoriana, durante gobiernos militares y períodos democráticos sumidos en crisis, los organismos mantuvieron una agenda propia sin control político. Los esfuerzos para reformarla sucedieron durante la presidencia de Rafael Correa (Estévez, 2014: 567-568). El caso Angostura —ofensiva del ejército colombiano contra las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) en territorio ecuatoriano del 1 de marzo de 2008, lo que resultó en la muerte del segundo jefe de dichas Fuerzas— constituyó un jaque a la inteligencia y develó problemas como “... demoras en la entrega de informaciones, ocultamiento, falta de profundidad en los análisis relevantes, irrespeto de los canales de mando y escasas acciones operativas” (Informe Angostura, 2009), con indicios de penetración de los servicios por —y en colaboración con— la inteligencia de los Estados Unidos. Considerado como coyuntura crítica, este caso permitió la aparición de nuevos actores que participaron en el debate sobre la inteligencia (Piedra Cobo, 2012: 99). En septiembre de 2009, la Asamblea Nacional del Ecuador aprobó la Ley de Seguridad Pública y del Estado, la cual fijó el marco jurídico de la nueva Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN).

En la Argentina, la inteligencia militar fue objeto de reforma. En marzo de 2006, el CELS —Centro de Estudios Legales y Sociales— radicó una denuncia judicial sobre actividades de espionaje militar interno en la Base Almirante Zar de la Armada Argentina, en la provincia del Chubut. El Poder Ejecutivo reaccionó con energía. Primero, emitiendo el Decreto 372 de 2006, que eximió de la obligación de guardar secreto a los agentes y exagentes de inteligencia naval citados a declarar en la causa judicial. Luego, avanzando en la reforma de la inteligencia militar con fuerte control ministerial. En lo doctrinario sobresale el Decreto 727 de 2006, reglamentación de la Ley 23554 de Defensa Nacional, que en su artículo 3 estipuló:

El Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley 24.059 de Seguridad Interior.

Para resumir, las crisis ofrecen oportunidades para la transformación institucional, pero hay desafíos asociados relacionados con la adecuación de sus resultados. El “ajuste” (y supervivencia) de cualquier nuevo esquema institucional no puede ser garantizado normativamente *ex-ante*, sino que tiene que ser juzgado posteriormente con base en su eficiencia, eficacia, legitimidad y capacidad para adaptarse y durar (Cepik y Ambros, 2014). En los casos de disolución, se plantea una dificultad objetiva: preparar y entrenar a nuevos agentes y analistas demanda tiempo. Y en el entretiem po se resiente la eficacia de la inteligencia.

4.3 Archivos

Cuando se decide avanzar en reformas de inteligencia, los archivos secretos del pasado régimen, su acceso por tribunales judiciales y comisiones de la verdad, así como su desclasificación y apertura para inspección y consulta pública, no resultan cuestiones dadas. Ello se vincula con decisiones del nuevo gobierno democrático y con los problemas que enfrenta la sociedad para controlar, desmantelar y transformar las prácticas, el personal, la cultura y las estructuras del previo servicio de inteligencia (Joffe, 1999: 325-327).

En América Latina se destacan los siguientes procesos (Muzzopappa y Nazar, 2021: 2-4; Vélez Jiménez, 2013). En Paraguay, el Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos alberga los llamados “archivos del terror”. En Brasil, el Archivo Brasil Nunca Mais (1964-1979) de la Universidad de Campinas y los archivos de los diferentes Departamentos de Orden Político y Social y de otras agencias. En Guatemala, el Archivo de la Policía Nacional. En la Argentina, los archivos de la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (DIPBA), “uno de los pocos que se encontró con una estructura archivística originaria” (Marengo, 2012: 144); así como archivos de inteligencia policial en las provincias de Mendoza, Chubut y Santa Fe.

En México, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002 permitió el acceso público al archivo de la Secretaría de Gobernación, que contenía informes de inteligencia del período 1947-1985 producidos por la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales y la Dirección Federal de Seguridad. Según retratan Padilla y Walker (2013: 4), los archivos exponen tanto la represión ejecutada como la colosal cantidad de información mundana sobre casi todos los sectores sociales. Afirman las autoras que, aunque no es comparable en cantidad, este archivo comparte muchas de las cualidades del archivo de la Stasi alemana.²

En Colombia, el Decreto 4057, que disolvió el DAS en 2011, estableció que la custodia y conservación de los archivos de inteligencia quedasen a cargo del “DAS en supresión” y que la Procuraduría General de la Nación fuese responsable de vigilar el proceso de custodia, consulta y depuración de los datos y archivos. Actualmente, conforme al Decreto 2149 de 2017, el Archivo General de la Nación mantiene la custodia de los archivos de inteligencia, contrainteligencia y gastos reservados del extinto DAS.

5. Prioridades

Dos cuestiones relevantes son comunes a la democratización de la inteligencia. Por un lado, la importancia de construir un cuerpo legal normativo de carácter democrático,

² La Stasi fue la policía secreta de la Alemania Oriental.

basado en amplios y sostenidos consensos políticos. Por otro lado, la determinante responsabilidad de los decisores en los poderes ejecutivos de implementar la legislación y promover cambios en la cultura y las prácticas.

Frente a los nuevos escenarios de seguridad internacional y los renovados esquemas nacionales e internacionales de inteligencia, la relación civil-inteligencia asume un rol importante. Esto es particularmente más complicado para las nuevas democracias debido a las fricciones y problemas que surgen en el camino hacia la democratización de sus sectores de inteligencia. El desafío es multidimensional y compromete tanto a los organismos de inteligencia como a las autoridades políticas del Ejecutivo y del Parlamento. Porque, como sostiene Díaz Fernández (2013b: 51), “reorganizar [una] comunidad de inteligencia para que pueda adaptarse más rápidamente requiere no sólo cambios en los organigramas”.

La tarea que naturalmente se impone en democracia, en función de los escenarios cambiantes, es reexaminar sus estructuras y funciones, redefinir prioridades, determinar ajustes y mejorar el rendimiento. La tarea del Ejecutivo es brindar diagnósticos institucionales, formular e implementar las políticas definidas, y ejercer el control político democrático. El ámbito parlamentario participa debatiendo, legislando, controlando el sector y corrigiendo desde el presupuesto. El rol de los medios de prensa en materia de transparencia de la inteligencia y su legitimidad también debe ser tenido en cuenta (Swenson y Venegas, 2020).

Es importante reconocer que el valor en la práctica de cualquier mecanismo de supervisión depende solo en parte de lo formal, y que las convicciones personales y la integridad de los involucrados son extremadamente importantes (Cameron y Töllborg, 2003: 204).

Asimismo, el proceso de democratización de inteligencia abarca otras cuestiones igualmente relevantes, como la “priorización” entendida como:

... el proceso a través del cual se organizan los temas por su grado de importancia y sobre los que la comunidad de inteligencia habrá de concentrarse. En cada país, se produce mediante un proceso de coordinación entre agencias y decisores políticos específicos, que debe ser lo suficientemente flexible como para que [algunos] temas entren y salgan de la agenda o escalen o descendan en la misma, según los cambios en el escenario y prioridades del decisor. (Díaz Fernández, 2013a: 212)

5.1 Decisores y política de inteligencia

Se trata pues de considerar a la inteligencia y sus vínculos con decisores y decisiones. Dice Sancho Hirane (2012: 68) que “[i]dentificar la función estatal de inteligencia desde la perspectiva de política pública posibilita la identificación de factores que ayudan a conciliar inteligencia y democracia”.

Para analizar entonces el grado de incidencia de las políticas de inteligencia en la construcción de las decisiones nacionales en democracia, cabe desarrollar la noción de *política de inteligencia*. Esta debe ser entendida como una política pública gubernamental abarcativa y resultante de los requerimientos de inteligencia del poder ejecutivo, de la definición de los objetivos del sistema o comunidad de inteligencia y de cada uno de sus componentes, y de la fijación de bases doctrinarias, recursos y presupuesto. Se complementa con el diseño por ley de una estructura de inteligencia, con una efectiva y eficaz dirección y control por el poder ejecutivo, y con controles parlamentario y judicial previos. Es un recurso esencial para el ejercicio del control político democrático sobre las actividades de inteligencia. Asimismo, es definida por el presidente de la Nación, y se subordina a las políticas de relaciones exteriores, de defensa nacional y de seguridad pública o interior.

Un interrogante que queda en el aire es si las motivaciones por detrás de la intención política de otorgarle un sentido democrático a dicha actividad, y a asumir la responsabilidad política de controlar el sector mediante nueva legislación, estaban referidas a adaptar la inteligencia a las “nuevas amenazas” o, por el contrario, a las percepciones propias de cada país sobre su situación estratégica. O si la democratización del sector se centró en reestructurar para controlar, sin priorizar la eficacia y la eficiencia.

Resulta importante que los decisores políticos cuenten con experiencia y conocimiento experto para abordar las necesarias reformas, lo cual estuvo ausente en varios países de América Latina. Se advierte, asimismo, la tendencia a priorizar el incremento de transparencia y rendición de cuentas del sector de inteligencia, dejando en un segundo plano el incremento de la eficacia (Matei y Bruneau, 2011b: 686). Esta dualidad (control democrático vs. eficacia), bien descrita por Matei y Bruneau (2011a: 604), distingue dos caminos en la reforma de inteligencia: uno impuesto por la consolidación democrática, centrado en lograr mayor transparencia y control; y otro por el entorno de seguridad del país, que privilegia la eficacia. Lo ejemplifican con dos casos: mientras Rumania avanzó por los dos caminos, Brasil transitó por el primero durante sus dos primeras décadas de democracia.

5.2 Necesidad de contar con inteligencia

La necesidad de conocer y de contar con inteligencia es una constante de cualquier gobierno. Pero ¿conocer qué? Esto evidentemente supondrá variaciones dependiendo del régimen político, de los intereses y prioridades de los decisores a cargo del Ejecutivo, de los estilos de gobernar y, desde luego, del escenario estratégico.

En principio, los decisores necesitan inteligencia efectiva por las siguientes razones: (1) para evitar sorpresas estratégicas, anticipar y mantener actualizados los riesgos actuales y potenciales; (2) para obtener y capitalizar experiencia de larga data, con sus

bases de datos y fuentes de conocimientos sobre asuntos de seguridad, dado que las agencias de inteligencia actúan como “bibliotecas” para los decisores; (3) para obtener soporte en el proceso decisorio, con productos de inteligencia a medida y oportunos; y (4) para asegurarse de que el secreto de la información, de las necesidades, fuentes y métodos estén protegidos (Matei y Bruneau, 2011b: 662).

5.3 Temas de agenda

Entre los diversos temas que son de interés en el contexto actual, se abordan aquí la cooperación, el rol militar en seguridad interior y la tecnología.

Explica Shiraz (2013: 1751) que los esfuerzos por acelerar la cooperación en inteligencia por fuera de la angloesfera comenzaron en 1989, ya que el Sur global se convirtió en teatro de operaciones donde transcurrían el delito global y la violencia, en un contexto de creciente vínculo entre globalización y organizaciones criminales.

Corresponde señalar la gran diferencia entre la cooperación antiterrorista de épocas de gobiernos militares (Operativo Cóndor, en el Cono Sur) y los mecanismos de cooperación de inteligencia sobre contraterrorismo y crimen organizado, concebidos en el marco del Mercosur (Tibiletti, 2003). Luego del atentado terrorista de 1994 contra la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), el Gobierno argentino promovió la cooperación en inteligencia y contraterrorismo en el Mercosur, como por ejemplo el Comando Tripartito de la Triple Frontera entre la Argentina, Brasil y Paraguay, creado en 1996. Y como reacción regional ante los atentados de 2001, el Mercosur creó el Grupo de Trabajo Especializado (GTE) sobre Terrorismo, foro centrado en el intercambio y análisis de información sobre terrorismo e integrado por funcionarios técnicos de organismos especializados y/o de inteligencia.

En la Argentina, los avances en el intercambio de información y cooperación de inteligencia fueron llevados adelante por funcionarios civiles junto con representantes de las agencias de inteligencia. De todos modos, dada la reserva que los caracteriza, es difícil evaluar dichos intercambios.

En otro orden, es oportuno recordar las tendencias a involucrar a la inteligencia militar en inteligencia interior. El debate respecto del uso de recursos militares para las “nuevas amenazas” cobró impulso luego de 2001. Suecia, por ejemplo, aprobó en 2006 una ley que autorizaba el uso del recurso militar en situaciones excepcionales, aunque bajo el comando de la policía (Agrell, 2013: 255-256). Esta cuestión sigue abierta en la región, fundamentalmente debido a las limitaciones de las policías de algunos países para confrontar el delito organizado. En la Argentina existe una estricta separación concebida legalmente entre defensa nacional, ámbito en donde se desenvuelven las fuerzas armadas, y seguridad interior, ámbito de las policías y fuerzas de seguridad. Por cierto, “más que la militarización, la lucha contra el crimen organizado requiere de la

inteligencia criminal, lo cual supone un Estado con capacidades humanas y materiales cualitativamente diferentes” (Eissa, 2015: 139).

Finalmente cabe interrogarse sobre el impacto de las tecnologías de la información en los servicios de inteligencia de la región. ¿En qué medida han asimilado los avances en sistemas de información, en la reunión de información, en sus procesos analíticos y en sus productos de inteligencia?

En la actualidad, un organismo de inteligencia debe ser entendido como una estructura capaz de establecer un sistema de información eficaz, que emplee procedimientos e instrumentos de la gestión del conocimiento. La tecnología cobra vigencia en tiempos de *big data*. Como se expone más adelante en el apartado sobre inteligencia criminal, en la región ya hay experiencias promisorias.

Algunos de los temas que igualmente merecen ser apreciados, aunque por razones de espacio solo se enuncian, son: la ciberinteligencia como nueva disciplina —junto con la cibercontrainteligencia—; la relegitimación de la actividad de inteligencia en la era de la vigilancia y la privacidad; y la disponibilidad de herramientas de inteligencia artificial. Para menguar las vulnerabilidades y reconocer los facilitadores, aceleradores y efectos de amenazas de contrainteligencia (Putter y Dov Bachmann, 2022) corresponde prestarle especial atención a dicha actividad, cuya programación debe ser rigurosamente controlada en el marco del Estado de derecho.

6. Inteligencia estratégica

Según Holzmann (2006: 197-199), un elemento trascendental en la gestión de gobierno es contar con capacidad para el diseño de escenarios futuros, con indicadores de alerta temprana para identificar riesgos, amenazas y oportunidades en perspectiva estratégica. La inteligencia estratégica es aquella “que ayuda a comprender, en su sentido etimológico, a hacer entender al decisor político cuáles son los retos a medio y largo plazo, asumiendo la inevitable existencia de sorpresas estratégicas que, por propia definición, siempre existirán” (Díaz Fernández, 2013b: 62). Según Díaz Fernández (2013b: 59 y 62), la evolución de los servicios de inteligencia en el siglo XXI supone superar la concepción de centrarse exclusivamente en evitar sorpresas estratégicas, para procurar también comprender el entorno y eventualmente modularlo. Y, por qué no, para detectar oportunidades.

¿De qué manera los servicios dedicados a la inteligencia estratégica “procesan” el entorno y el escenario de interés?

6.1 La situación

Desde el fin de la Guerra Fría, las necesidades de adaptación fueron motivo de un apreciable debate. El cambio de escenario —y abandono de un mundo bipolar— fue interpretado como un cambio desde un mundo de enemigos hacia un mundo de peligros y riesgos (Beck, 2002: 5). Las mutaciones en el escenario global desde las coyunturas críticas ya mencionadas —fin de la Guerra Fría y atentados de 2001— se sumaron a la globalización, la integración y la disminución de conflictos y tensiones tradicionales en la región. Asimismo, surgieron con fuerza el contraterrorismo desde 2001 y las necesidades de cooperación. Corresponde sumarles las crisis económicas durante el presente siglo, que implicaron transformaciones profundas en las identidades estratégicas de los países de la región (Tibiletti, 2011). En este contexto se desenvuelve la inteligencia estratégica. Ello se enlaza con la interpretación de Warner (2009: 21) de la inteligencia como desplazamiento de riesgos —*risk shifting*—, según la cual los países hegemónicos distribuyen su riesgo e incertidumbre hacia el exterior, sea mediante mayor cooperación con sus aliados o imponiéndola a sus adversarios.

Las “nuevas amenazas”, prioridad instalada por los Estados Unidos desde el fin de la contienda bipolar desde 1989, no ayudó a la legitimación de la inteligencia en las nuevas democracias, ya que distrajo, por utilizar un término, a las autoridades nacionales de definir autónomamente sus prioridades, con base en sus realidades estratégicas y necesidades de información. Y obstaculizó la emergencia de una cultura de inteligencia adaptada a sus necesidades (Estévez y Di Domenico, 2018: 187). En otras palabras, interfirieron en la conformación de una identidad propia en materia de inteligencia.

6.2 Decisores e inteligencia estratégica

Van Reijn (2011: 442) vincula la cultura estratégica con la inteligencia en cuanto a cómo la primera afecta los resultados del ciclo de inteligencia; y señala a las elites, las instituciones políticas, la opinión pública, la sociedad civil y la cultura popular como los principales custodios de la cultura estratégica. Dicha cultura puede iluminar la manera en que un estado interactúa con los desafíos de seguridad (percibidos) y cómo percibe el entorno estratégico.

Uno de los factores a considerar en la evolución del sector de inteligencia es la construcción de confianza en el eje política-inteligencia, mencionada previamente como relación civil-inteligencia. Los legados autoritarios constituyeron, en este sentido, un obstáculo manifiesto, mientras que la desconfianza de ambos actores ha sido el punto de partida de la relación. Los cursos de acción variaron según cada país, por sus condiciones de transición y crisis de inteligencia sufridas. Sin embargo, en algún momento, esta relación debió haber mejorado.

La cosmovisión de las dirigencias políticas condiciona la actividad de inteligencia –requerimientos, prioridades, estatus de la inteligencia en el gobierno, presupuestos, etc.–. ¿Cuál es la visión del escenario internacional? ¿Cuál es la perspectiva y expectativa del lugar que ocupa en el mundo? ¿Cuáles son sus imperativos estratégicos? Desde la doctrina de seguridad nacional hasta el paradigma de las “nuevas amenazas” y la seguridad multidimensional, ¿cuál ha sido el margen de maniobra de los gobiernos latinoamericanos? (Estévez y Di Domenico, 2018: 171). ¿Desde qué lugar se inserta la región en el contexto internacional de inteligencia estratégica? ¿Se encuentra, junto con la cooperación regional en inteligencia, en la agenda política latinoamericana? ¿Cómo promover su inclusión y ponderación en dicha agenda?

Para Díaz Fernández (2013b: 59), “los decisores políticos quieren información que les ayude a evitar desagradables sorpresas por lo que, aunque no pidan inteligencia estratégica, la necesitan”. ¿Cómo lograr entonces que los servicios de inteligencia en América Latina aporten a la toma de decisiones en el nivel estratégico?

Debido a los objetivos impuestos en los gobiernos militares sobre el marco interno y a la falta de tradición en la materia a lo largo de la región, la inteligencia estratégica no parece haber sido prioridad. Como dice Holzmann (2006: 198), “... la idea de una inteligencia estratégica se orientaba en el contexto de una planificación asociada a la seguridad nacional, antes que en la identificación de oportunidades”.

En Colombia, la fuerte orientación hacia las amenazas tradicionales y el conflicto interno ha limitado el aporte de la inteligencia a las decisiones estratégicas (Ortega, 2011: 3).

En México, no se formulan objetivos estratégicos de inteligencia a largo plazo. Es más, la decisión del presidente Andrés Manuel López Obrador de ubicar desde 2018 al CNI (Centro Nacional de Inteligencia, que sustituyó al CISEN) bajo el Ministerio de Seguridad Pública concentra su enfoque en la seguridad pública y las investigaciones criminales (Moloeznik, 2022: 41-43).

En Ecuador, el establecimiento del Centro de Inteligencia Estratégica (CIES) en 2018, en reemplazo de la SENAIN, no significó la promoción de una cultura democrática de inteligencia y un sector de inteligencia alineado a los intereses estratégicos y de seguridad del Estado que contribuya al bienestar colectivo (Rivera Vélez y Rivera Rhon, 2022: 145).

6.3 Desafíos

Un último aspecto trascendental es la dimensión económica de la inteligencia estratégica. Al respecto, pocos países de la región le otorgan importancia al papel de los indicadores económicos en análisis de inteligencia estratégica (Swenson, 2014: 15). Según precisa Díaz Fernández (2013b: 63), “... la inteligencia de tipo económico fue importante siglos antes de que la Guerra Fría generase los primeros servicios de inteligencia... [en la actualidad] el Estado está volviendo a uno de sus primigenios objetivos: la información

económica”. Entendida como el “conjunto de conceptos, métodos y herramientas utilizados en el ciclo de inteligencia con fines económicos” (Díaz Fernández, 2013a: 166-167), la inteligencia económica resulta una herramienta fundamental en el abordaje del delito organizado transnacional y en la identificación de los factores de riesgo asociados (Rivera Vélez y Cabrera Toledo, 2021: 77).

La inteligencia estratégica merece ser priorizada, y para ello resulta imprescindible trabajar en la mejora del eje política-inteligencia, en la relación entre funcionarios gubernamentales de la esfera civil y las instancias de conducción profesional de las áreas de inteligencia del máximo nivel. Observando particularidades de América Latina, como la propensión a privilegiar los asuntos internos sobre una visión estratégica, Estévez y Di Domenico (2018: 184) reconocen dificultades evidentes para construir una cultura que asuma la relevancia de la inteligencia estratégica, lo cual requiere ampliar las visiones del mundo de los decisores para incluir perspectivas alternativas sobre las relaciones internacionales y la seguridad. Concluyen que en la región la inteligencia estratégica aún es una aspiración, un objetivo por realizar, una actividad pendiente (Estévez y Di Domenico, 2018: 185).

7. Inteligencia criminal y delito organizado

En países de América Latina ha crecido la necesidad de impulsar la inteligencia criminal, ello en función de la búsqueda de estrategias de prevención del delito adaptadas a épocas de altos índices de criminalidad. Sin embargo, da la impresión de que todavía no hay una suficiente asimilación de ello en la política de inteligencia. La inteligencia criminal resulta una actividad que es atributo de todos —policías, organismos de inteligencia, ámbito judicial— y que no tiene “dueño” o, en otras palabras, carece de especificidad. Aunque está formulada en algunos plexos legales, no está concebida suficientemente como una actividad específica, organizativamente estructurada y funcionalmente efectiva. Lo cierto es que el tema de inteligencia criminal resulta novedoso y reciente.

La inteligencia criminal intersecta las esferas de la política de seguridad pública o seguridad ciudadana, del sistema de inteligencia y del ámbito penal. En este contexto, es conveniente tener presente la diferencia entre inteligencia criminal e investigación criminal. Mientras que la actuación policial tradicional estuvo dirigida a los hechos consumados, actualmente prepondera un modelo de estrategia prospectiva que destaca la anticipación (Sansó-Rubert Pascual, 2011: 229).

En la Argentina, el artículo 2, inciso 3, de la Ley 25520 define a la inteligencia criminal como:

... la parte de la Inteligencia referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad,

la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.

Es interesante mencionar el Reglamento del Subsistema de Inteligencia de Seguridad Pública de Brasil de 2009, por su aporte sobre definiciones de términos como *inteligencia de seguridad pública*, *inteligencia policial* y *análisis criminal*. Según dicho Reglamento, inteligencia de seguridad pública es la actividad permanente y sistemática mediante acciones especializadas que pretende identificar, monitorear y evaluar las amenazas reales o potenciales a la seguridad pública y producir conocimiento e información que asistan a la planificación y ejecución de políticas públicas de seguridad, así como acciones para prevenir, neutralizar y reprimir actos criminales de cualquier tipo, en forma integral y que asistan a la investigación y producción de conocimiento. La inteligencia policial es entendida como el conjunto de acciones que emplean técnicas especiales de investigación, apunta a confirmar evidencias e indicios y a obtener conocimiento sobre actividades criminales disimuladas y complejas, así como la identificación de redes y organizaciones que trabajan en el crimen, con el fin de proporcionar una comprensión sobre cómo actuar y operar, ramas, tendencias y alcance de la conducta criminal.

Asimismo, para identificar las diferencias entre inteligencia criminal y análisis criminal —términos que usualmente se prestan a confusión—, el reglamento define al análisis criminal como un conjunto de procesos sistemáticos dirigidos a la provisión de información oportuna y relevante sobre los patrones del crimen y sus correlaciones de tendencias, con el objetivo de apoyar al área operativa y administrativa en la planificación y la distribución de los recursos para la prevención y la represión de actividades delictivas.

7.1 ¿Cómo anticiparse y prevenir el delito organizado?

De Colombia se destaca el Centro Integrado de Información de Inteligencia para la Convivencia y Seguridad Ciudadana (CI3*24/7), concebido para potenciar nuevas capacidades y desarrollos de innovación tecnológica aplicados a la inteligencia estratégica y operacional, para la gestión policial y de seguridad pública, con base en un concepto integrador y especializado del tratamiento de información y el análisis situacional, en el que se privilegia la anticipación (Cortecero y Durán Martínez, 2012: 3).

En el caso de la Argentina, la inteligencia criminal tuvo una evolución oscilante. La Ley de Seguridad Interior de 1992 aprobó la creación de la Dirección de Inteligencia Interior. A pesar de la importancia legislativa que adquirió el tema, la efectivización del área tuvo altibajos. Ciertamente es que crear una nueva dependencia desde cero supone obstáculos tales como las limitaciones presupuestarias, la necesidad de capacitar personal especializado, la dificultad en la coordinación con los organismos de inteligencia policial

preexistentes y las rivalidades con el organismo de inteligencia nacional también preexistente, por mencionar solo algunos, a los cuales también podría agregarse la escasa experiencia de funcionarios civiles en implantar un organismo de inteligencia.

Recién en 2005 se integraron a la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DNIC) –denominación unificada por la Ley 25520 de 2001– analistas civiles que concursaron y se capacitaron en la Escuela Nacional de Inteligencia (ENI), lo que le otorgó un fuerte impulso al área. Con la creación del Ministerio de Seguridad en diciembre de 2010, la DNIC comenzó el camino hacia su institucionalización. En 2011 se estableció el Subsistema de Inteligencia Criminal (SICRI), que puso en ejecución las facultades legales del ministro de Seguridad previstas en la Ley de Seguridad Interior, de dirigir y coordinar la actividad de los órganos de inteligencia de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado Nacional, ello a través de la DNIC. En 2014 se constituyeron los Centros Regionales de Inteligencia Criminal (CICRE), instancias de cooperación regional a modo de delegaciones de la DNIC (Ugarte, 2019).

Continuando con las reflexiones respecto de la pregunta planteada, corresponde darle mayor entidad a la inteligencia criminal penitenciaria. Sansó-Rubert Pascual (2014: 103) sostiene que “la explotación eficiente de la inteligencia criminal en el contexto penitenciario requiere afrontar retos nada desdeñables, intrínsecos de la fenomenología criminal organizada de una parte, y de las particularidades del entorno penitenciario, de otra”.

Notoria actualidad ha cobrado el modelo de reforma *intelligence-led policing* (conocido por sus siglas ILP), es decir, policiamiento basado en inteligencia, que en esencia acerca la función de inteligencia a la toma de decisiones del ámbito policial y de seguridad pública, y reconoce su alcance estratégico cuando se aplica a las actividades orientadas a conjurar el delito complejo (OSCE, 2017).

7.2 Gobiernos subnacionales

Es relevante, asimismo, conocer experiencias a nivel estadual o provincial.

En Minas Gerais, Brasil, el Gobierno encaró desde 2000 un enfoque de seguridad ciudadana –“defensa social”, en su terminología local– caracterizado por la integración y articulación de diversos espacios y por el uso de la información de estos para las decisiones. Su plan estratégico 2012-2015 preveía: potenciar y sistematizar la difusión oportuna, objetiva y amplia de los productos de inteligencia; ampliar y fortalecer las medidas de contrainteligencia; y estructurar la actividad de inteligencia de seguridad pública para la actuación en grandes eventos. Como indicadores para la inteligencia de seguridad pública, el plan definió un índice de eficacia y uno de productividad; y el desarrollo de la inteligencia de seguridad pública estratégica y táctica se concibió como una evolución frente a las demandas en un contexto histórico y criminal más especializado y actual (Chagas Cardoso y Hiroshi Hamada, 2013: 300-301).

Ello fundamentó la creación de la Dirección de Inteligencia de la Policía Militar, abocada a la inteligencia táctica y la coordinación operacional. Por su parte, la Segunda Sección de Estado Mayor (PM2) quedó dedicada a la inteligencia estratégica. Esta reformulación reflejaba una actividad de inteligencia desestructurada, con capacidades subutilizadas (Meira Furtado, 2013: 178).

En la provincia de Buenos Aires, Argentina, en el contexto de las reformas policiales (1998-1999 y 2004-2007), se forjó un modelo de inteligencia criminal que de manera evolutiva se insertó en las modalidades de trabajo y prácticas de la prevención del delito y en la asistencia a decisiones sobre estrategias de seguridad. La Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito (DGEIPD) se creó en 1998 como estructura técnica, con la función de realizar actividades de inteligencia policial conducente a la prevención del delito, ello acorde al artículo 25 de la Ley provincial 12155. En materia doctrinaria, la Resolución 243/03 del Ministerio de Seguridad provincial concibe, por un lado, a la inteligencia estratégica como la actividad de inteligencia criminal dirigida a producir diagnósticos generales y específicos sobre la problemática delictiva en el ámbito provincial, para apoyar la formulación, ejecución e implementación de políticas, planes, iniciativas y estrategias de seguridad pública, así como para contribuir a la adopción de disposiciones orgánicas, funcionales y operativas; y por el otro, a la inteligencia operacional o táctica, dirigida a sustentar y facilitar de manera directa el planeamiento y la ejecución de despliegues e intervenciones operativas para la seguridad preventiva, y a la vez apoyar funcionalmente las actividades de investigación criminal.

Con referencia a la base de datos unificada del crimen organizado, creada por ley provincial y administrada por la DGEIPD, se ha expresado que “el área de inteligencia tiene entre sus principales axiomas el que la tecnología irradia su potencia en dirección de todas las áreas policiales del sistema de seguridad de un modo transversal” (Arsanian, 2008: 180). Así también la DGEIPD implementó el uso intensivo del aplicativo “IBM I2” de análisis de inteligencia. En la actualidad, la policía provincial cuenta con la Superintendencia de Inteligencia Criminal, sucesora de la DGEIPD. Desde abril de 2020, la Dirección de Planificación y Policiamiento Predictivo pasó al rango de Superintendencia de Análisis Criminal, con la misión de generar mecanismos institucionales para la construcción de conocimiento sobre la realidad criminal, que permita el diseño de tácticas y estrategias policiales, tendientes a la resolución de los problemas delictivos en la provincia.

7.3 Institucionalizar la inteligencia criminal

Lo visto hasta aquí lleva a sostener que la actividad de inteligencia criminal debiera tener muy en cuenta el análisis estratégico de modo que puedan comprenderse

los escenarios futuros. Dice Holzmann (2010: 3) que las condiciones que surgen de la dinámica de las interacciones inter- e intraestatales requieren que la inteligencia policial fortalezca sus capacidades de análisis y de alerta temprana, conforme a los objetivos que orientan la estrategia nacional de inteligencia. El análisis estratégico de inteligencia criminal puede cobrar nuevo significado a la hora de evaluar la evolución del delito organizado.

Entre los aspectos esenciales para la institucionalización de la inteligencia criminal, y frente a la necesidad de atender el fenómeno del delito organizado transnacional, pueden mencionarse los siguientes: contar con recursos tecnológicos modernos; recursos humanos capacitados —analistas estratégicos, analistas temáticos y especialistas—; accesibilidad a múltiples fuentes; recursos presupuestarios; técnicas prospectivas (escenarios futuros) como insumo fundamental para desarrollar una capacidad anticipatoria frente a la complejidad; y por último, reconocer lo imprescindible del apoyo político de alto nivel para el desarrollo y sostén de la inteligencia criminal.

Recientemente se ha señalado la “necesidad de robustecer el campo teórico y regulatorio para empezar a perfilar prácticas democráticas y eficientes en todos los campos de aplicación de la inteligencia criminal” (ICCSI, 2021: 47). Es entonces indispensable tener presente que problemas como el delito organizado transnacional, que afecta seriamente a la región, conviven con inconvenientes observados en la implantación y gestión de áreas de seguridad e inteligencia de algunos países. Superar dichos inconvenientes es el desafío inmediato.

8. Conclusiones

La inteligencia implica, en última instancia, gestionar incertidumbre allí donde se deba y mitigarla cuando se pueda (Davies y Gustafson, 2013b: 288). La propensión a pensar la democratización de inteligencia exclusivamente desde cambios normativos —requisito fundamental para asegurar transparencia, control y legitimidad— encubre los aspectos relacionados con la implementación de cambios profundos que garanticen una cultura renovada y su eficacia.

En este sentido, puede plantearse un último interrogante: ¿qué se precisa para que una reforma de inteligencia esté presente en la agenda política? Por un lado, las crisis suelen generar cambios que en algunas circunstancias son profundos. Por otro lado, los consensos parlamentarios duraderos, cuando los hay, pueden dar fortaleza a las reformas. La búsqueda de la verdad sobre el pasado autoritario —apertura de archivos, comisiones de la verdad, juicios de lesa humanidad— también estimula reformas. Asimismo, un desempeño efectivo del control ejecutivo, legislativo y judicial resulta imprescindible.

Aún en la diversidad que caracteriza a América Latina en este sector, este artículo da cuenta de problemas comunes. Desde una perspectiva política, se podría considerar que un sector de inteligencia se ha transformado democráticamente cuando, después de al menos diez años o de varios gobiernos de diferente signo político, se observan resultados positivos en los indicadores del Cuadro 1.

Sin duda alguna, una reforma o democratización de inteligencia estaría incompleta si no se definen prioridades ajustadas a las necesidades y desafíos que surgen del entorno. Palabras expresadas hace tres décadas siguen vigentes (Estévez, 1993): nos referimos a la gran cantidad de información —hoy *big data*— y a la expansión de áreas y temas de interés, los cuales signan el contexto de la inteligencia. Andrew, Aldrich y Wark (2020) conceden gran importancia a la cooperación internacional en inteligencia; al desarrollo acelerado de la tecnología donde el mundo de la inteligencia aparece cada vez más superpuesto con el *big data*, caracterizado por la propiedad cambiante de la información; y a los estudios académicos sobre inteligencia en las universidades. En este marco, la flexibilidad, creatividad y apertura son condiciones necesarias del sector de inteligencia, de los decisores políticos y de aquellos involucrados en el futuro diseño del área.

Así, en consonancia con los escenarios actuales, la inteligencia estratégica es necesaria, la inteligencia criminal contra el crimen organizado es urgente, y la inteligencia económica es deseable.

Desde luego, muchos aspectos de las preguntas planteadas quedan pendientes de responder. La intención ha sido dejarlas enunciadas para promover un debate profundo sobre las diversas dimensiones para comprender el sector de inteligencia en democracia.

Bibliografía

- Agrell, W. (2013). Sweden: intelligence the middle way. En P. H. J. Davies y K. Gustafson (Eds.), *Intelligence elsewhere: spies and espionage outside the Anglosphere* (pp. 239-263). Georgetown University Press.
- Andrew, C., Aldrich, R. J. y Wark, W. K. (2020). Preface. *Intelligence, history and policy*. En C. Andrew, R. J. Aldrich y W. K. Wark (Eds.), *Secret intelligence: a reader* (2.ª ed.) (pp. xvii-xxi). Routledge.
- Ansaldi, W. y Giordano, V. (2012). *América Latina, la construcción del orden: Tomo I de la colonia a la disolución de la dominación oligárquica*. Paidós.
- Arslanian, L. C. (2008). *Un cambio posible: delito, inseguridad y reforma policial en la Provincia de Buenos Aires*. EDHASA.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI.

- Beyer, J. (2010). The same or not the same. On the variety of mechanisms of path dependence. *International Journal of Social Sciences*, 5(1), 971-981. <https://doi.org/10.5281/zenodo.1333470>
- Brandão, P. C. (2010). *Serviços secretos e democracia no Cone Sul: premissas para uma convivência legítima, eficiente e profissional*. Editora Impetus.
- Bruneau, T. y Boraz, S. (2007). Best practices: balancing democracy and effectiveness. En T. Bruneau y S. Boraz (Eds.), *Reforming intelligence: obstacles to democratic control and effectiveness* (pp. 331-343). University of Texas Press.
- Bruneau, T. C. y Matei, F. C. (2010). Intelligence in the developing democracies: the quest for transparency and effectiveness. En L. K. Johnson (Ed.), *The Oxford handbook of national security intelligence* (pp. 757-773). Oxford University Press.
- Cajina, R. (2013). Seguridad en Centroamérica: urgencias, retos y respuesta institucional. En A. Bonilla Soria e I. Álvarez Echandi (Eds.), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica* (pp. 283-306). FLACSO Costa Rica.
- Cameron, I. y Töllborg, D. (2003). Internal security in Sweden. En J-P. Brodeaur, P. Gill y D. Töllborg (Eds.), *Democracy, law and security. Internal security services in contemporary Europe* (pp. 173-209). Ashgate.
- Caparini, M. (2014). Comparing the democratization of intelligence governance in East Central Europe and the Balkans. *Intelligence and National Security*, 29(4), 498-522. <https://doi.org/10.1080/02684527.2014.915175>
- Chagas Cardoso, W. y Hiroshi Hamada, H. (2013). Inteligência estratégica e policiamento ostensivo: a experiência de Minas Gerais. En P. C. Brandão y M. Cepik (Orgs.), *Inteligencia de segurança pública: teoria e prática no control da criminalidade* (pp. 281-306). Editora Impetus.
- Castillo Arias, J. (2009). La cultura nacional y su influencia en la estructura de inteligencia nacional en el Ecuador. En R. Swenson y S. Lemozy (Coords.), *Democratización de la función de inteligencia. El nexos de la cultura nacional y la inteligencia estratégica* (pp. 91-109). National Defense Intelligence College Press.
- Carver Jr., G. A. (1990). Intelligence in the age of Glasnost. *Foreign Affairs*, 69(3), 147-166.
- CELS. (2007). El efecto, en el plano judicial y político, de la denuncia penal por la inteligencia ilegal en la base Almirante Zar de Trelew. Centro de Estudios Legales y Sociales. http://www.cels.org.ar/common/documentos/causatrelew_unaniodespues.pdf
- Cepik, M. y Ambros, C. (2014). Intelligence, crisis, and democracy: institutional punctuations in Brazil, Colombia, South Africa, and India. *Intelligence and National Security*, 29(4), 523-551. <https://doi.org/10.1080/02684527.2014.915176>
- Comisión de Transparencia y Verdad Caso Angostura (2009). *Informe de la Comisión de Transparencia y Verdad Caso Angostura*. Quito.

- Cortecero, I. M. y Durán Martínez, J. A. (2012). Centro Integrado de Información de Inteligencia para la Seguridad Ciudadana CI3 24/7: un reto institucional para la excelencia del servicio de Inteligencia Policial. *Boletín DIPOL-CIPRO*, 3(11), 3-8.
- Costa, G. (2004). ¿Un SIN/CNI con otro nombre, o una nueva inteligencia para el país? *IDELE*, (165), 32-35. <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/165/165%20COSTA.pdf>
- Davies, P. H. J. y Gustafson, K. C. (2013a). An agenda for the comparative study of intelligence: yet another missing dimension. En P. H. J. Davies y K. Gustafson (Eds.), *Intelligence elsewhere: spies and espionage outside the Anglosphere* (pp. 3-12). Georgetown University Press.
- Davies, P. H. J. y Gustafson, K. C. (2013b). Legacies, identities, improvisation, and innovations of intelligence. En P. H. J. Davies y K. Gustafson (Eds.), *Intelligence elsewhere: spies and espionage outside the Anglosphere* (pp. 287-297). Georgetown University Press.
- Díaz Fernández, A. M. (Dir.). (2013a). *Diccionario LID inteligencia y seguridad*. Lid Editorial.
- Díaz Fernández, A. M. (2013b). El papel de la inteligencia estratégica en el mundo actual. *Cuadernos de Estrategia*, (162), 35-66.
- Eissa, S. (2015). Nuevas amenazas y crimen organizado. En S. Eissa (Coord.), *Políticas públicas y seguridad ciudadana*. EUDEBA.
- Estévez, E. E. (Diciembre de 1993). *Notas sobre el futuro de la inteligencia: los imperativos del cambio*. Seminario El Control Parlamentario de los Órganos y Actividades de Inteligencia. Buenos Aires, Argentina.
- Estévez, E. E. (2014). Comparing intelligence democratization in Latin America: Argentina, Peru, and Ecuador cases. *Intelligence and National Security*, 29(4), 552-580. <https://doi.org/10.1080/02684527.2014.915177>
- Estévez, E. (2020). Gobierno de la inteligencia en la Argentina y el Perú antes y después de la crisis. *Ciencia Política*, 15(29), 249-285. <https://doi.org/10.15446/cp.v15n29.86413>
- Estévez, E. E. y Di Domenico, P. (2018). Contemporary dares of strategic intelligence in Latin America: an IR perspective. *Journal of European and American Intelligence Studies*, 1(1), 171-194.
- FLACSO Chile. (2007). *Reporte del sector de seguridad en América Latina y el Caribe*. FLACSO Chile.
- Gill, P. (2004). Securing the globe: Intelligence and the post-9/11 shift from 'liddism' to 'drainism'. *Intelligence and National Security*, 19(39), 467-489. <https://doi.org/10.1080/0268452042000316241>
- Gill, P. (2012). Alguns aspectos da reforma da inteligência na América Latina. *Varia Historia*, 28(47), 101-120. <https://doi.org/10.1590/S0104-87752012000100006>
- Gill, P. y Andregg, M. (2014). Comparing the democratization of intelligence. *Intelligence and National Security*, 29(4), 487-497. <https://doi.org/10.1080/02684527.2014.915174>

- Ginter, K. (2008). Latin American intelligence services and the transition to democracy. *Journal of Intelligence History*, 8(1), 69-93. <https://doi.org/10.1080/16161262.2008.10555150>
- Holzmann, G. (2006). Características de un sistema de inteligencia estratégica para países emergentes: análisis y propuesta. *Security and Defense Studies Review*, 6(29), 196-221.
- Holzmann, G. (2010). La inteligencia prospectiva. Desafíos de la inteligencia en América del Sur desde la perspectiva estratégica. *Boletín DIPOL-CIPRO*, 1(4), 3-11.
- ICCSI –Iniciativa Ciudadana para el Control del Sistema de Inteligencia–. (2021). *Acerca de la inteligencia criminal en Argentina. Apuntes para su discusión*. CELS-FVL-ILSED. <https://iccsi.com.ar/acerca-de-la-inteligencia-criminal-en-argentina-apuntes-para-su-discusion/>
- IDL. (2012). De los guardianes socráticos a los decretos legislativos. Análisis sobre el paquete de decretos legislativos del presidente Ollanta Humala en los sectores de Defensa y de Interior. Instituto de Defensa Legal. http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_trabajo/doc20122012-143722.pdf
- Joffe, A. H. (1999). Dismantling intelligence agencies. *Crime, Law and Social Change*, 32(4), 325-346. <https://doi.org/10.1023/A:1008393721153>
- Maldonado, C. (2009). Dilemas antiguos y modernos en la inteligencia estratégica en Sudamérica. *Security and Defense Studies Review*, 9(1), 49-66.
- Marengo, M. E. (2012). La vida bajo sospecha. *Debates Urgentes*, 1(1), 131-153. <http://hdl.handle.net/11336/83712>
- Martínez, P. (Agosto de 2002). *Democracia, inteligencia y poder civil*. REDES 2002 Research and Education in Defense and Security Studies. Brasilia, Brasil.
- Matei, F. C. y Bruneau, T. C. (2011a). Intelligence reform in new democracies: factors supporting or arresting progress. *Democratization*, 18(3), 602-630. <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.586257>
- Matei, F. C. y Bruneau, T. C. (2011b). Policymakers and intelligence reform in the new democracies. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 24(4), 656-691. <https://doi.org/10.1080/08850607.2011.598784>
- Matei, F. C., de Castro García, A. y Henfield, D. (2016). Balancing civilian control with intelligence effectiveness in Latin America and the Caribbean: current trends and lessons learned. *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence*, 7(1), 7-29.
- Matei, F. C., Estévez, E. E., Halladay, C. y Elmore R. (2022). Introduction. En F. C. Matei, C. Halladay y E. E. Estévez (Eds.), *The handbook of Latin American and Caribbean intelligence cultures* (pp. 1-16). Rowman & Littlefield.
- Matei, F. C. y Halladay, C. (2019). The role and purpose of intelligence in a democracy. En F. C. Matei y C. Halladay (Eds.), *The conduct of intelligence in democracies, processes, practices, cultures* (pp.1-26). Lynne Rienner.

- Meira Furtado, J. (2013). As novas propostas para a segurança pública e para a inteligência no Brasil: O caso de Minas Gerais. En P. C. Brandão y M. Cepik (Orgs.), *Inteligencia de segurança pública: teoria e prática no control da criminalidade* (pp. 163-192). Editora Impetus.
- Moloeznik, M. P. (2022). Mexico. En F. C. Matei, C. Halladay y E. E. Estévez (Eds.), *The handbook of Latin American and Caribbean intelligence cultures* (pp. 37-53). Rowman & Littlefield.
- Muzzopappa, M. E. y Nazar, M. (2021). Introducción al dossier: Los organismos de inteligencia en Argentina. Miradas desde los archivos a una burocracia secreta. *Aletheia*, 11(22), e083. <https://doi.org/10.24215/18533701e083>
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (2017). *Guía de la OSCE sobre actividad policial basada en la inteligencia*. TNTD/SPMU serie de publicación vol. 13. <https://www.osce.org/files/f/documents/6/4/455536.pdf>
- Ortega, M. (2011). Pensando en una mejor inteligencia para Colombia. *Siguiendo el conflicto: hechos y análisis*, (59). <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2011-06/no-59-pensando-en-una-mejor-inteligencia-para-colombia>
- Otamendi, A. y Estévez, E. (2018). El gobierno democrático de la inteligencia en América Latina: matriz de análisis y los casos testigo de Argentina y Perú. En E. Mizrahi y A. Di Leo (Eds.), *Estado, seguridad y política criminal* (pp. 15-41). SAAP/FONCYT.
- Padilla, T. y Walker, L. E. (2013). In the archives: history and politics. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19(1), 1-10. <https://doi.org/10.1080/13260219.2013.805715>
- Piedra Cobo, L. Y. (2012). *Coyunturas críticas en los sistemas de inteligencia*. FLACSO Ecuador.
- Putter, D. y Dov Bachmann, S. D. (2022). Scoping the future counterintelligence focus. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 1-28. <https://doi.org/10.1080/08850607.2022.2091414>
- Rivera Vélez, F. y Barreiro, C. (2013). Inteligencia y seguridad nacional: ¿bien público o mal necesario? *Reflex-Revista de análisis, reflexión y debate en ciencia política*, 2(5), 47-79.
- Rivera Vélez, F. y Cabrera Toledo, L. (2021). Inteligencia policial y económica: nexos conceptuales para una ampliación necesaria. En J. Ballesteros Sánchez (Coord.) y L. Zúñiga Rodríguez (Dir.), *Nuevos desafíos frente a la criminalidad organizada transnacional y el terrorismo* (pp. 67-83). Dykinson.
- Rivera Vélez, F. y Rivera Rhon, R. (2022). Ecuador. En F. C. Matei, C. Halladay y E. E. Estévez (Eds.), *The handbook of Latin American and Caribbean intelligence cultures* (pp. 129-149). Rowman & Littlefield.
- Sancho Hirane, C. (2012). Democracia, política pública de inteligencia y desafíos actuales: tendencias en países de Latinoamérica. *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, (11), 67-102.

- Sansó-Rubert Pascual, D. (2011). Inteligencia criminal: una elección estratégica en clave de seguridad frente a la iniciativa de la delincuencia organizada. En F. Rivera Vélez (Ed.), *Inteligencia estratégica y prospectiva* (pp. 215-238). FLACSO Ecuador/SENAIN.
- Sansó-Rubert Pascual, D. (2014). Inteligencia criminal y sistemas penitenciarios: algunas reflexiones. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (15), 98-111. <https://doi.org/10.17141/urvio.15.2014.1591>
- Serrano Torres, J. (2009). Comentario invitado. En R. Swenson y S. Lemozy (Coords.), *Democratización de la función de inteligencia: el nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica* (pp. xxxvii-lxxxix). National Defense Intelligence College Press.
- Shiraz, Z. (2013). Drugs and dirty wars: intelligence cooperation in the global South. *Third World Quarterly*, 34(10), 1749-1766. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.851886>
- Shiraz, Z. y Aldrich, R. J. (2019). Secrecy, spies and the global South: intelligence studies beyond the 'Five Eyes' alliance. *International Affairs*, 95(6), 1313-1329. <https://doi.org/10.1093/ia/iiz200>
- Swenson, R. G. (Mayo de 2014). *Empirical study of professional ethics, public intelligence laws, and accountability in the management of government intelligence across the Americas*. LASA (Latin American Studies Association) 2014. Chicago, EE. UU.
- Swenson, R. y Venegas, A. (2020). Evaluando la legitimidad democrática de la inteligencia nacional colombiana. (Trad. A. Venegas y R. Swenson). *Ciencia Política*, 15(30), 249-297. <https://doi.org/10.15446/cp.v15n30.92572>
- Tibiletti, L. (2003). Cooperación antiterrorista en América Latina. En F. Rojas Aravena (Ed.), *Terrorismo de alcance global: impacto y mecanismos de prevención en América Latina y El Caribe* (pp. 115-125). FLACSO Chile.
- Tibiletti, L. (2011). La reformulación de las identidades estratégicas sudamericanas a partir de las crisis económicas. Documento de Trabajo 6. Escuela de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa.
- Ugarte, J. M. (2012). El ámbito normativo de la inteligencia interior en América Latina. *Varia Historia*, 28, 121-162. <https://doi.org/10.1590/S0104-87752012000100007>
- Ugarte, J. M. (2019). Inteligencia criminal en Argentina y Brasil, y generalidades en Latinoamérica: concepto, características, comparación con otros modelos. En H. Hiroshi Hamada y R. Pires Moreira (Orgs.), *Teoría e práticas de inteligência de segurança pública* (pp. 31-94). Editora D'Plácido.
- Van Reijn, J. (2011). Intelligence and strategic culture: essays on American and British praxis since the Second World War. *Intelligence and National Security*, 26(4), 441-444. <https://doi.org/10.1080/02684527.2011.580597>
- Vélez Jiménez, P. (2013). Dictaduras, derechos humanos, memoria y archivos en Latinoamérica. El caso paraguayo. En G. Dalla, R. Piqueras y M. Tous (Coords.), *América: poder, conflicto y política* (pp. 763-782). Universidad de Murcia.
- Vital, D. (2000). Not single spies, but in battalions: espionage uncovered in France,

- Russia, Britain, and the US. *Times Literary Supplement* 4-6, citado en A. Parnaby y G. S. Kealey (2013). Origins of political policing in Canada, class, law and the burden of empire. *Osgoode Hall Law Journal*, (41), 237, nota al pie 55.
- Warner, M. (2009). Intelligence as risk shifting. En P. Gill, S. Marrin y M. Phythian (Eds.), *Intelligence theory: key questions and debates* (pp. 16-32). Routledge.
- Welch, S. (2013). Political culture: approaches and prospects. En P. H. J. Davies y K. C. Gustafson (Eds.), *Intelligence elsewhere: spies and espionage outside the anglosphere* (pp. 29-48). Georgetown University Press.

Documentos legales y públicos

- Brasil. (2009). Resolução SNSP (Secretaria Nacional de Segurança Pública), regulamenta o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública - SISP, e dá outras providências. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Resolución 243/2003. Orden del Día no. 14, 7 de febrero de 2003.

Cómo citar este artículo

Estévez, E. E. (2022). Desafíos actuales de inteligencia en América Latina: legados, democratización, prioridades y dimensiones estratégica y criminal. *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*, (1), 67-96. <https://doi.org/10.58752/OMFMP220>.