Intelligence Professionalism in the Americas

Profesionalismo de Inteligencia en las Américas

Revised Edition/Edición Revisada

Russell G. Swenson and Susana C. Lemozy
Editors/Compiladores

With a Foreword/Prólogo by
Michael Herman

Report Documentation Page

Form Approved
OMB No. 0704-0188

Public reporting burden for the collection of information is estimated to average 1 hour per response, including the time for reviewing instructions, searching existing data sources, gathering and maintaining the data needed, and completing and reviewing the collection of information. Send comments regarding this burden estimate or any other aspect of this collection of information, including suggestions for reducing this burden, to Washington Headquarters Services, Directorate for Information Operations and Reports, 1215 Jefferson Davis Highway, Suite 1204, Arlington VA 22202-4302. Respondents should be aware that notwithstanding any other provision of law, no person shall be subject to a penalty for failing to comply with a collection of information if it does not display a currently valid OMB control number.

1. REPORT DATE	2. REPORT TYPE	3. DATES COVERED
NOV 2004		**00-00-2004 to 00-00-2004**

4. TITLE AND SUBTITLE	5a. CONTRACT NUMBER
Intelligence Professionalism in the Americas	5b. GRANT NUMBER
	5c. PROGRAM ELEMENT NUMBER
6. AUTHOR(S)	5d. PROJECT NUMBER
	5e. TASK NUMBER
	5f. WORK UNIT NUMBER
7. PERFORMING ORGANIZATION NAME(S) AND ADDRESS(ES) **Joint Military Intelligence College,200 MacDill Blvd,Washington,DC,20340-5100**	8. PERFORMING ORGANIZATION REPORT NUMBER
9. SPONSORING/MONITORING AGENCY NAME(S) AND ADDRESS(ES)	10. SPONSOR/MONITOR'S ACRONYM(S)
	11. SPONSOR/MONITOR'S REPORT NUMBER(S)

12. DISTRIBUTION/AVAILABILITY STATEMENT
Approved for public release; distribution unlimited

13. SUPPLEMENTARY NOTES

14. ABSTRACT

15. SUBJECT TERMS

16. SECURITY CLASSIFICATION OF:			17. LIMITATION OF ABSTRACT	18. NUMBER OF PAGES	19a. NAME OF RESPONSIBLE PERSON
a. REPORT	b. ABSTRACT	c. THIS PAGE			
unclassified	**unclassified**	**unclassified**	**Same as Report (SAR)**	**585**	

The Joint Military Intelligence College supports and encourages research on intelligence issues that distills lessons and improves Intelligence Community capabilities for policy-level and operational consumers.

Intelligence Professionalism in the Americas

Profesionalismo de Inteligencia en las Américas

This book is a publication of the Joint Military Intelligence College's Center for Strategic Intelligence Research. The views expressed are those of the authors and do not reflect the official policy or position of the Department of Defense or the United States Government. U.S. Government officials can obtain additional copies of the book directly or through liaison channels from the Defense Intelligence Agency. Others may obtain the book through the U.S. Government Printing Office (www.gpo.gov) or the National Technical Information Service (www.ntis.gov).

Russell G. Swenson, Director, Center for Strategic Intelligence Research
(Russell.Swenson@dia.mil)

ISBN 1-932-946-00-4

Library of Congress Control Number 2004112935

Intelligence Professionalism in the Americas

Profesionalismo de Inteligencia en las Américas

Russell G. Swenson and Susana C. Lemozy
Editors/Compiladores

With a Foreword/Prólogo by
Michael Herman

Revised Edition

Washington, DC
November 2004

Reconocimientos de los Compiladores

Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy, compiladores de este libro, expresamos nuestro profundo agradecimiento a cada uno de los autores, que gentilmente brindaron su aporte intelectual y manifestaron una profunda comprensión y apoyo a nuestro compromiso con el desarrollo del profesionalismo de inteligencia. Su infinita paciencia, evidenciada a través de los varios borradores de este libro nunca se dió por vencida. Expresamos asimismo nuestro enorme agradecimiento a los muy respetados y prestigiosos especialistas académicos Michael Herman y Alberto Bolívar Ocampo por su buena voluntad y sus esfuerzos para ubicar este trabajo en un apropriado contexto regional y mundial.

Numerosas personas contribuyeron directa e indirectamente, durante el desarrollo y las tareas finales de este proyecto supranacional. Ante la imposibilidad de ser absolutamente justos nombrándolos a todos, incluiremos al menos a aquéllas que merecen nuestro especial reconocimiento: el Mayor Clif Prat (Ejército de los EEUU) y el alto funcionario civil de la DIA Rix Mills: Ambos han contribuido de un modo substancial en la traducción de las variadas formas que asume el castellano en Sudamérica. El funcionario de servicios extranjeros del Departamento de estado de los EEUU y distinguido miembro docente del JMIC Jon Wiant voluntariamente alistó su lápiz para crear memorables ilustraciones. Su trabajo ofrece un bienvenido complemento al texto.

Finalmente, deseamos expresar nuestro especial reconocimiento a la Dra. Margaret Daly-Hayes, Directora del Centro para Estudios de Defensa Hemisférica (CHDS), por su apoyo a la idea de producir un "libro sobre inteligencia", y al propio CHDS, por haber brindado un "lugar de encuentro a los profesionales dedicados al estudio de la inteligencia gubernamental. También agradecemos el continuo apoyo de las autoridades, colegas docentes y alumnos del Joint Military Intelligence College (USA) y el Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (Argentina). El mismo asegurará que estas instituciones continúen siendo semilleros para un conocimiento de la inteligencia cada vez más maduro.

Finalmente, desean los compiladores expresar también su agradecimiento a Fara Abrams, becaria al JMIC de la comunidad de inteligencia de los EEUU, quien solicitó y agregó al texto los cambios que aparecen en esta edición revisada del libro.

Editors' Acknowledgments

The editors of this book, Russell G. Swenson and Susana C. Lemozy, express their profound appreciation to each of the authors who generously offered their intellectual contribution, and showed a deep understanding of and support to our commitment to the development of professionalism in intelligence. Their infinite patience with the editors, through several drafts of the book, never waivered. The editors are also very grateful for the willingness of the seasoned practitioners and scholars Michael Herman and Alberto Bolivar Ocampo for their good will and efforts to place this work in a suitable regional and worldwide context.

Numerous individuals contributed directly and indirectly to the development and completion of this "supranational" project. It is impossible to name them all, but those who deserve special mention are Major Clif Prat, (U.S. Army) and senior DIA official Rix Mills, both of whom contributed substantially to the accurate translation of South American varieties of Spanish. U.S. State Department foreign service officer and distinguished JMIC faculty member Jon Wiant volunteered his deft pen to create the memorable illustrations. His work offers a welcome complement to the text.

Finally, the editors wish to acknowledge Margaret Daly-Hayes, Director of the Center for Hemispheric Defense Studies, for her support of the concept of producing a "book on intelligence," and the CHDS itself, which has offered a "meeting place" for professionals dedicated to the study of government intelligence. The editors also appreciate the continuous support of the leaders, faculty colleagues and students at their respective "Joint Military Intelligence Colleges" in Argentina and the U.S. The continued exchange of professional experiences within these collegial environments, so long as some written record of these exchanges is created, will ensure that these institutions will remain seedbeds for the growth and flowering of an ever more mature intelligence literature.

Finally, the editors wish to express their appreciation to Fara Abrams, 2005 Intelligence Community Scholar at the JMIC, for expertly compiling the changes to this revised edition.

Contenidos

Prólogo 1
Michael Herman

Prefacio 7
Alberto Bolívar Ocampo

Introducción: Profesionalismo de Inteligencia en las Américas 23
Russell G. Swenson con Susana C. Lemozy

El Profesionalismo en Materia de Inteligencia: Cuestiones Vinculadas 49
José Manuel Ugarte

Profissionalização da atividade de inteligência no Brasil: critérios, evidências e desafios restantes 109
Marco Cepik e Priscila Antunes

Perú: Frustraciones en los Intentos por Reconstruir Su Sistema de Inteligencia 155
Andres Gomez de la Torre Rotta

Inteligencia y Profesionalismo en la Transición Democrática de México 217
Omar Rodríguez

Profesionalismo del Personal de Inteligencia: El Caso de Chile 259
Carlos Maldonado Prieto

Inteligencia Estratégica en Uruguay 297
Grisel Capó

La Capacitación en Inteligencia Frente a los Conflictos en la Era de la Información: Proyecciones en Argentina 313
Javier Ulizes Ortiz

El Desafío Permanente de Capacitación en Inteligencia Militar: Una Visión Desde la Experiencia Docente 343
Jorge Osvaldo Sillone

Seguridad Nacional y Poder Legislativo en México: Un Paso Hacia la Profesionalización de los Servicios de Inteligencia 395
Manuel I. Balcázar Villarreal

El Proceso de la Investigación de Inteligencia como Ciencia Aplicada 431
Susana C. Lemozy

Formulando Preguntas: Evoluciones de la Inteligencia Estratégica en Colombia 481
Andrés F. Sáenz and Ismael Idrobo

Bibliografía de Inteligencia de las Américas 539
Indice Analítico. 555
Indice Onomástico 567

Contents

Foreword 4
Michael Herman

Preface 15
Alberto Bolívar Ocampo

Introduction: Intelligence Professionalism in the Americas 37
Russell G. Swenson with Susana C. Lemozy

Professionalism Issues in Intelligence 81
José Manuel Ugarte

Professionalization of Intelligence Activity in Brazil: Criteria, Evidence and Remaining Challenges. 133
Marco Cepik and Priscila Antunes

Peru: Frustrations in Attempts to Reconstruct Its Intelligence System 187
Andres Gomez de la Torre Rotta

Intelligence and Professionalism in Mexico's Democratic Transition. 239
Omar Rodríguez

The Professionalization of Intelligence Personnel: The Chilean Case 279
Carlos Maldonado Prieto

Strategic Intelligence in Uruguay 305
Grisel Capó

Intelligence Education for Information-Age Conflicts: The Argentine Future 329
Javier Ulizes Ortiz

The Continuous Challenge of Professional Development in Military Intelligence: A View from the Classroom. 383
Jorge Osvaldo Sillone

National Security and the Legislative Branch in Mexico: A Step Toward Professional Development of Intelligence Services 413
Manuel I. Balcázar Villarreal

The Intelligence Research Process As an Applied Science 457
Susana C. Lemozy

Asking the Right Questions: The Evolution of Strategic Intelligence Discourse in Colombia 513
Andrés F. Sáenz and Ismael Idrobo

Bibliography of Latin American Intelligence 539
Subject Index 561
Index of Names 567

Profesionalismo de Inteligencia en las Américas

Prólogo

Este libro realiza una significativa contribución a nuestra comprensión de los servicios de inteligencia. Los "estudios de inteligencia" se han desarrollado durante los últimos veinticinco años dentro de las disciplinas académicas de ciencia política y relaciones internacionales, pero la asignatura se encuentra todavía en un temprano estadio de desarrollo. Existen numerosas publicaciones que analizan el sistema de inteligencia de los EEUU y también algunas sobre su equivalente británico, pero muy poco se ha escrito sobre el estilo occidental de inteligencia en conjunto y casi nada sobre los sistemas no-occidentales contemporáneos. La asignatura en general carece de estudios comparados, necesarios para identificar las características comunes que en todas partes confieren a las instituciones de inteligencia su lugar — y un lugar cada vez más importante — como parte del sistema internacional actualmente en desarrollo. Este libro llena en gran medida ese vacío.

Su objeto de estudio ha sido escasamente encarado en algún otro sitio: ¿Qué confiere a los especialistas de inteligencia del presente y a sus instituciones los requisitos de profesionalismo? y ¿Qué implica dicho profesionalismo? Las actividades de inteligencia son en parte una cuestión de habilidades especiales — reclutar agentes y mantenerlos en actividad; romper códigos y otras técnicas SIGINT; interpretar de imágenes aéreas, y muchas otras más — pero estas confluyen dentro de cánones profesionales más amplios, de manejo de indicadores y evidencias, de elaboración de conclusiones y presentación de las mismas a los decisores de manera tal que demanden consideración e incorporar, al mismo tiempo, un cuidadoso discernimiento de certeza e incertidumbre. El profesional de inteligencia y el asesor político están muy cerca uno del otro, pero aún así guardan cierta distancia. A la inteligencia le interesa la comprensión y la evaluación de los "otros", que es ciertamente diferente de los intereses del asesor político, fundamentados en el "nosotros" y en cuáles deberían ser "nuestras" decisiones.

Este libro examina las vías a través de las cuales el profesionalismo de inteligencia desarrolla sus estándares de precisión y responsabilidad. En él se consideran los efectos de los códigos legales formales y de la supervisión democrática, aunque la principal conclusión emergente es la importancia del entrenamiento profesional. Su sub-texto implícito es, efectivamente, que los estándares de análisis de inteligencia e integridad deben ser adecuadamente inculcados, y no precisamente captados por ósmosis de los propios superiores. Al menos para este lector británico, el grado de entrenamiento analítico formal aplicado en los relativamente modestos sistemas de inteligencia aquí descriptos, es sorprendente y estimulante, quizás saludable.

La segunda contribución del libro examina el profesionalismo de inteligencia en un laboratorio casi completamente desconocido para los lectores anglosajones, indudablemente para éste. Las instituciones de inteligencia han evolucionado durante la última década en la nueva Latinoamérica democrática, aproximadamente al mismo ritmo que los

sistemas sucesores que se desarrollaron en el mismo período en los países ex-integrantes del Pacto de Varsovia de Europa Central y del Este, y las dos series de desarrollos poseen una significancia internacional comparable. Raramente todavía en Europa se conoce algo sobre la inteligencia latinoamericana, y la misma ignorancia existe en gran medida en los EEUU. Este vacío es llenado aquí por la descripción de las estructuras de inteligencia y desarrollos recientes en siete países latinoamericanos, a lo largo de tres conceptuales artículos que relacionan estos informes, país por país, con el hemisferio en su conjunto. Su lectura ha resultado una esclarecedora experiencia

Todos ellos ponen de manifiesto la universalidad de algunos de los problemas y desafíos de la inteligencia nacional. ¿Cómo construir mejores puentes entre la inteligencia militar y sus equivalentes civiles? ¿Dónde se detiene la inteligencia "tradicional" y dónde comienza la fuerza "normal" de la ley, en la actual era de extensión del narcotráfico y del crimen internacional organizado, por no mencionar al terrorismo? ¿Cuál es el mejor camino para proveer inteligencia a los altos mandos de gobierno de modo tal que sea apropiadamente tomada en cuenta, y no que éstos escojan solamente lo que les conviene? ¿Es la comunidad de inteligencia internacional una nueva realidad o está (como ha puntualizado memorablemente Greg Treverton al describir su status en los EEUU) "en algún lugar entre la ficción y la aspiración"? ¿En qué medida las restricciones legales y la supervisión democrática ayudan o interfieren el requisito clave para el desarrollo del profesionalismo de inteligencia: la habilidad de los servicios para atraer, desarrollar y retener una competente y apropiadamente motivada fuerza de trabajo?

Los efectos del 11 de Septiembre de 2001 y la invasión de Irak en el 2003 se combinan para que estos temas incrementen su importancia. Un efectivo contraterrorismo depende de la colaboración internacional; ni siquiera una superpotencia como los EEUU puede proveer la inteligencia necesaria para su seguridad nacional con sus propios recursos. Todavía, lo que es presentado como estimaciones de inteligencia sobre el peligro iraquí, convence a algunos gobiernos y públicos, pero fracasa con muchos otros. En qué medida estas estimaciones fueron acertadas o erróneas y si los gobiernos obraron bien al aceptarlas o rechazarlas, quedará demostrado a posteriori. Pero cualquiera sea el juicio correcto, la lección más profunda será clara. El mundo globalizado necesita de una mayor colaboración inter-gubernamental, pero para que esto ocurra los gobiernos necesitarán desarrollar mejores apreciaciones sobre la importancia que cada uno de ellos le otorga a la inteligencia y, consecuentemente, del grado de profesionalismo que en ella subyace.

¿Están los servicios de inteligencia comprometidos en la búsqueda de la veracidad para los gobiernos a quienes sirven, o su rol es, como el del abogado profesional, proveer las mejores evidencias y argumentos que puedan para una posición pre-establecida de sus clientes?

La pregunta se vuelve más y más importante y todavía no ha sido respondida en términos de declaraciones de objetivos y misiones. Los sistemas nacionales de inteligencia están en la práctica moldeados por las realidades de los contextos constitucionales y políticos en los cuales se desarrollan. Por esa razón, es solamente a través de estudios abarcativos como éste que un panorama realista del profesionalismo de

inteligencia puede ser desarrollado, y eventualmente — uno espera — refinado como una mejor práctica internacional.

Este libro es una significativa contribución a este proceso. Los editores y el *Joint Military Intelligence College's Center for Strategic Intelligence Research*[1] merecen ser cálidamente recomendados por patrocinarlo y producirlo.

Michael Herman
St Antony's College,
Oxford, England
Mayo 2003

Michael Herman ha prestado servicio en Gran Bretaña desde 1952 hasta 1987 a la Government Communications Headquarters, la agencia nacional de señales de inteligencia, dependiente de la Oficina del Gabinete (como Secretario del Joint Intelligence Committee) y del Ministro de Defensa. Desde su retiro, ha estado asociado al Nuffield College Oxford, King's College, London, y la Keele University. Ha escrito numerosos artículos sobre temas de inteligencia, con autorización oficial. Su libro *Intelligence Power in Peace and War* fue publicado en 1996 por la Cambridge University Press junto con el Royal Institute of International Affairs, y ha sido regularmente reimpreso. Su *Intelligence Services in the Information Age* fue publicado a fines del 2001. En el presente, el autor es un miembro honorario en Aberystwyth University y Senior Associate Member del St Antony's College, Oxford. *MHe24@aol.com*

[1] Centro de Investigación de Inteligencia Estratégica del Colegio de Inteligencia Militar Conjunta

Intelligence Professionalism in the Americas

Foreword

This book makes a significant contribution to our understanding of intelligence services. "Intelligence studies" have developed over the last twenty-five years within the academic disciplines of political science and international relations, but the subject is still at a relatively early stage of development. There has been extensive published analysis of the United States intelligence system, and some also of its British counterpart; but there is little writing about Western-style intelligence as a whole, and almost nothing on contemporary non-Western systems. The subject as a whole lacks the comparative studies needed to identify the commonalities that give intelligence everywhere its place — an increasingly important place — in the international system now developing. This book fills an important part of the gap.

Its subject is one that has been barely tackled anywhere else: What gives modern intelligence practitioners and their organizations their claims to professionalism, and what actually does this professionalism entail? Intelligence as an activity is partly a matter of special skills — agent recruitment and running; cipher-breaking and other SIGINT techniques; imagery interpretation; and all the others — but these merge into its broader professional canons for handling indications and evidence, drawing conclusions, and presenting these to decision-takers in ways that command attention while incorporating careful judgements of certainty and uncertainty. The intelligence professional is close to the policy adviser, but still keeps a certain distance from him. Intelligence's concern is with understanding and evaluating "them," rather different from the policy adviser's roots in "us" and in what "our" decisions should be.

This book examines ways in which intelligence develops its characteristic standards of accuracy and duty. It considers the effects of formal legal codes and democratic oversight, but a principal conclusion emerging from it is the importance of professional training. Its implicit sub-text is indeed that standards of intelligence analysis and integrity should be properly taught, and not just caught by osmosis from one's seniors. At least for this British reader, the amount of formal analytic training in the relatively modest national intelligence systems described here is surprising and thought-provoking, perhaps salutary.

For this is the book's second contribution: It examines intelligence professionalism in a laboratory almost completely unknown to Anglo-Saxon readers, certainly to this one. Intelligence institutions have evolved in the last decade in the new, democratic Latin America at roughly the same pace as the successor systems that developed at the same time in the former Warsaw Pact countries of Eastern and Central Europe; and the two sets of development are of comparable international significance. Yet hardly anyone in Europe knows anything about Latin American intelligence, and the same ignorance exists in considerable measure in the United States. The gap is filled here by accounts of intelligence structures and recent developments in seven of the Latin American countries, along with

three conceptual articles that relate these country-by-country accounts to the semi-hemisphere as a whole. Reading them all has been an eye-opening experience.

They demonstrate above all the ubiquity of the main problems and challenges of national intelligence everywhere. How are bridges best built between military intelligence and its civilian counterparts? Where does "traditional" intelligence stop and "normal" law enforcement start, in the modern age of extensive drug-trafficking and organized international crime, to say nothing of terrorism? What is the best way of providing intelligence to top government so that it will listen properly, and not cherry-pick only what suits it? Is the national intelligence community a modern reality, or is it (as Greg Treverton has memorably put it in describing its status in the United States) "somewhere between a fiction and an aspiration?" How far do legal constraints and democratic oversight assist or hinder the key prerequisite for developing intelligence's professionalism: its services' ability to attract, develop and retain a competent and properly motivated workforce?

The effects of 11 September 2001 and the invasion of Iraq in 2003 combine to make these matters of increased importance. Effective counterterrorism depends on international collaboration; not even the United States' superpower can provide the intelligence needed for its national security from its own resources. Yet what was presented as intelligence assessments of the Iraqi threat convinced some governments and publics but failed with many others. Post-mortems will show how far the assessments were right or wrong, and whether governments were right to accept or reject them. But whatever the precise judgments, the wider lesson will be clear. The globalized world needs deeper inter-governmental collaboration, but for this to happen governments will need to develop better appreciations of the weight they can place on each others' intelligence, and hence of the degree of professionalism that underlies it.

Are intelligence services committed to seeking truthfulness for the governments they serve, or is their role that of the professional lawyer, to provide the best evidence and argument it can for its client's pre-established position? The question is increasingly important, yet cannot be answered in terms of aspirations and mission statements. National intelligence systems are fashioned in practice by the realities of the particular constitutional and political settings in which they develop. Hence it is only through comprehensive studies such as this that realistic views of intelligence professionalism can be developed, and ultimately — one hopes — distilled as international best practice.

This book is a significant contribution to this process. The editors and the Joint Military Intelligence College's Center for Strategic Intelligence Research are to be warmly commended on sponsoring and producing it.

Michael Herman
St Antony's College,
Oxford, England
May 2003

Michael Herman served from 1952 to 1987 in Britain's Government Communications Headquarters, the national agency for signals intelligence, with secondments to the Cabinet Office (as Secretary of the Joint Intelligence Committee) and to the Ministry of Defence. Since retirement he has been associated with Nuffield College Oxford, King's College London, and Keele University. He has written numerous articles on intelligence matters, with official clearance. His book *Intelligence Power in Peace and War* was published in 1996 by Cambridge University Press in conjunction with the Royal Institute of International Affairs, and has been regularly reprinted. *His Intelligence Services in the Information Age* was published at the end of 2001. He is at present an Honorary Fellow at Aberystwyth University and a Senior Associate Member of St Antony's College, Oxford. *MHe24@aol.com*

Prefacio

Alberto Bolívar Ocampo

El presente volumen constituye un sin precedentes y muy valioso intento por discutir un tema muy sensible en América Latina, sensible tanto por lamentables experiencias históricas, como por desconocimiento en general sobre la verdadera esencia de una actividad primordial en un mundo en vías de globalización en lo económico y comercial, y en vías de redefinición político-estratégica tras los sucesos del 11 de Septiembre del 2001 y la Segunda Guerra del Golfo Pérsico. Ahora, más que nunca, los servicios de inteligencia están obligados a "extraer la certeza de la incertidumbre y facilitar una coherente decisión en un medio ambiente incoherente"[2]

En otras palabras, la tarea de profesionalización de los servicios de inteligencia regionales se enmarca dentro de un proceso de reforma de nuestras estructuras de seguridad y defensa que aun no ha terminado, que aun lucha con el pasado y que a su vez debe prepararse para afrontar nuevos retos y amenazas, no necesariamente tradicionales, que exigen cooperación interestatal para enfrentarlas con eficiencia.

Los aportes son valiosos y en ellos vamos a encontrar muchos temas recurrentes en los diversos casos, siendo uno el factor ético como necesidad primordial en el nuevo profesional de inteligencia; ético-creemos — no sólo en lo que a legalidad y moralidad respecta, sino también en lo que a honestidad profesional se refiere: en momentos que la mayoría de nuestros gobiernos luchan por fortalecer el sistema democrático agobiados por una crisis económica que los presiona política y socialmente, ahora más que nunca se requiere que los profesionales de la inteligencia proporcionen a sus consumidores los elementos de juicio más oportunos, precisos y neutrales. En otras palabras, que les digan no lo que quieren escuchar, sino lo que necesitan y deben escuchar para afianzar los niveles de gobernabilidad.

La tentación para que los servicios de inteligencia se politicen y moldeen sus análisis para favorecer o pretender sustentar políticas *gubernamentales* que generalmente poco o nada tienen que ver con los *intereses nacionales*, es decir, que sirvan para apoyar políticas que no son *de estado*, siempre estará presente. En teoría, dice Uri Bar-Joseph, "el trabajo de inteligencia debiera ser objetivo, autónomo y libre de toda influencia política",[3] pero la realidad nos dice que no siempre es así. Sucede en países desarrollados y en países como los nuestros, en los que prevalecen bajos niveles de institucionalización pública, el problema ha sido, a veces es y puede seguir siendo crónico. He ahí el reto intranacional que cada país debe enfrentar para reformar, profesionalizar e institucionalizar servicios de inteligencia que apunten a aclarar situaciones y percepciones, a contrarrestar amenazas

---

[2] Richard K. Betts, *Surprise Attack: Lessons for Defense Planning* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1982), 102.

[3] Uri Bar-Joseph, *Intelligence Intervention in the Politics of Democratic States: The United States, Israel, and Britain* (University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1995), 9.

tradicionales o no, y a presentar futuros posibles — escenarios — que no necesariamente vayan a ser del agrado de consumidores muchas veces abrumados por presiones domésticas y un sistema internacional que cambia rápida y violentamente.

Russsell G. Swenson y Susana C. Lemozy buscan en su ensayo de introducción proponer el marco conceptual y el contexto dentro de los cuales presentar propuestas de profesionalización de la inteligencia en la región. Reconocen los problemas que se pueden encontrar en el camino (culturas organizacionales, sub-culturas, profesionalismo burocrático, y más) y que pueden frustrar el esfuerzo. Su capítulo abre el camino conceptual a partir del cual el estudioso de la materia, así como el lector común puedan comprender la magnitud de la tarea que significa profesionalizar — y reformar — las estructuras de inteligencia regionales.

De la Argentina tenemos cuatro interesantes ensayos que a veces difieren en el enfoque del tema, pero que son muy útiles para el debate.

José Manuel Ugarte hace una muy buena distinción entre organismo y órgano, incluyendo en este último a los recolectores de información, pero no considerando al informante reclutado por un organismo de inteligencia como medio de información destinada a proveerle de información de fuente humana-*HUMINT*. Creemos que si bien empieza por incluir en la agenda de discusión el delicado y generalmente desprestigiado tema del espionaje humano clásico, lo reduce al que uno recluta y no al que uno forma. Todos nuestros países hemos visto convertir a esta forma de obtener información de fuente cerrada supuestamente para sustentar políticas de estado, en meros instrumentos de espionaje y soplonaje político. No obstante, los sucesos del 11 de Septiembre demuestran que la inteligencia estadounidense falla principalmente porque después de la desaparición de la Unión Soviética deja de darle importancia a la *HUMINT* y prefiere privilegiar los medios de recolección técnica. Para combatir a enemigos transnacionales como el terrorismo, las bandas de narcotraficantes y el crimen organizado en general, sólo los agentes humanos infiltrados en esas estructuras podrán adelantarnos cuáles son sus intenciones. Ergo, surge una interrogante: debemos también formar agentes profesionales en nuestros servicios de inteligencia? Sí, debe ser la respuesta, pero en servicios de inteligencia cuyas funciones estén claramente definidas desde el punto de vista legal, organizacional y doctrinario, y que sobre todo puedan ser fiscalizados.

Muy original es su aseveración que "Hoy, más que una actividad secreta, es una actividad *con secretos*", implícitamente refiriéndose a la protección de fuentes y métodos. Ello, a su vez da origen a otra pregunta: cómo conjugar democracia y transparencia con esa necesaria protección? Es una de las aparentes paradojas que debemos discutir.

Es el primero de los autores que reconoce que en América Latina no ha habido control de las actividades de los servicios secretos y que el cambio de esa anómala situación necesariamente debemos concretar.

Valiosa y realista es su propuesta de profesionalismo: poner en vigencia un sistema *legítimo* (que funcione con estricta sujeción a la ley y el derecho) y *eficaz* (que integre economía y eficiencia).

Javier Ulises Ortíz proporciona un gran aporte conceptual cuando nos explica qué son, así como la importancia, de las denominadas infraestructuras informacionales críticas (IIC) que incluyen los recursos informáticos, proponiendo un nuevo desafío para las actividades de inteligencia que deberán definir las IIC de importancia estratégica; determinar sus fortalezas y vulnerabilidades así como identificar en la red posibles escenarios de conflicto, haciendo distinción entre amenazas y maniobras. Nos enmarca también dentro de lo que ahora se denomina *information warfare* y cómo dentro de toda esta estructura la *contrainteligencia* (CI), otro aspecto de la inteligencia muchas veces mal utilizado y generalmente no comprendido, está para brindar seguridad a las IIC y neutralizar las acciones contra ellas. Lo referente a CI tiene que ser definido porque organizaciones terroristas o criminales buscarán infiltrar nuestras instituciones estatales o no. En el curso *Intelligence and Policy* que en 1995 seguimos en The Institute of World Politics de Washington, D.C., uno de nuestros profesores decía: "Las democracias tienen pocos secretos, pero estos son muy valiosos y es por ello imperativo protegerlos. Esa es la misión de la CI". Creemos que ésta debe buscar el adecuado balance entre medidas activas y pasivas de protección y las libertades civiles, incluyendo los derechos humanos. Es esto otro reto por delante.

Es interesante conocer cómo los estudios cursados en la Escuela Nacional de Inteligencia podrán ser objeto de convalidación por parte del Ministerio de Educación argentino, y también el otorgamiento del grado de Magíster en Inteligencia Estratégica Nacional Siglo XXI.

El ensayo de Jorge Osvaldo Sillone pone igualmente mucho énfasis en la formación, la educación de los profesionales de inteligencia, siendo muy meticuloso para tomar en cuenta lo que considera deben ser sus cualidades: ser capaz de utilizar adecuadamente las fortalezas disponibles, conjurar amenazas, neutralizar debilidades y aprovechar oportunidades. Concordamos mucho con su propuesta de que al ser el terrorismo internacional un nuevo actor, se requiere la lucha y la participación de todos los sectores contribuyentes a su derrota, porque es un punto que personalmente hemos tratado.[4]

Susana C. Lemozy propone dotar al campo de la inteligencia de todos los instrumentos de las ciencias aplicadas o tecnologías sociales para no sólo comprender, sino además modificar la realidad, no sólo entender el comportamiento de los seres humanos sino también influir sobre sus conductas. Para ello debe ser plenamente científico. La inteligencia debe verse como ciencia aplicada.

---

[4] Ver Alberto Bolívar Ocampo, en el post-script al capítulo sobre Perú en *Combating Terrorism: Strategies of Ten Countries,* Yonah Alexander, editor (University of Michigan Press, 2002), 82-115; especialmente 114-115.

Es muy útil la forma como trata el tema de las amenazas, las cuales considera se diversifican y que la complejidad de los problemas aumenta en relación a la cantidad de variables que deban ser tenidas en cuenta, por lo que la inteligencia está adquiriendo un valor inapreciable dentro de la gestión de gobierno. Este punto es algo que los líderes, pero en especial el ciudadano común y corriente deben entender para apoyar a sus servicios de inteligencia, su primera línea de defensa.

Igualmente útil es su propuesta de poner a la inteligencia del gobierno al servicio de la estrategia nacional porque *el fin último de la inteligencia es la acción política* en función de los intereses de la nación y para beneficio de todos los ciudadanos y muy de actualidad es su reflexión acerca de la inteligencia técnica vs. *HUMINT* a la luz del 11 de Septiembre.

El ensayo de los autores brasileños Marco Cepik y Priscila Antunes nos proporciona inicialmente un enfoque tradicional al considerar que la inteligencia no es meramente información, sino que es buscar y analizar informaciones necesarias para vencer en un conflicto entre voluntades antagónicas, y que esa actividad es más relevante cuanto más se aproxima al núcleo de las decisiones tomadas respecto a la seguridad, defensa y política externa. Los criterios de profesionalismo que proponen concuerdan en términos generales con los criterios propuestos por otros autores en este volumen: conocimientos, carrera, formación y código de ética. Este último estará centrado en la responsabilidad profesional que estos "agentes del estado" — excelente definición — tienen para con la seguridad de los ciudadanos contra amenazas vitales externas (soberanía) e internas (orden público). Están para servir y proteger al público. Los autores sobrepasan lo tradicional de estudios de inteligencia de ésta o de cualquier región con su descripción del Plan de Carrera de la ABIN y la descripción de los problemas que encontraron para levantar una encuesta a personal de inteligencia.

De México tenemos dos capítulos que reconocen la falta de profesionalismo que imperó en su país casi hasta el presente.

Para Omar Rodríguez, ello condujo a que el término *inteligencia* aun retenga una connotación peyorativa entre las sociedades de América Latina debido a su asociación con el espionaje político — veremos que el caso peruano es paradigmático en este aspecto — y las "guerras sucias". Una concepción errada a veces alentada por la prensa ve a las actividades de inteligencia prácticamente igual a simple espionaje político y a las agencias como "policía política". En su país es comprensible que ello suceda después de las décadas de gobierno de un solo partido político y cómo el CISEN fue utilizado para objetivos personales y políticos, lo que redujo significativamente su eficacia. Como prueba, veamos la sorpresa estratégica que constituye el levantamiento zapatista de 1994.

Su compatriota Manuel I. Balcázar Villarreal critica también la politización que existió en las actividades de inteligencia y propone una definición de inteligencia gubernamental como la recolección de información vital y estratégica del Estado para la mejor selección de alternativas que un funcionario de gobierno debe elegir en un momento determinado ante circunstancias específicas para tomar una decisión que posibilite el ejercicio de la gobernabilidad. Creemos que no es solo recolección, sino sobre todo análisis. En los

tiempos de la internet, a los servicios de inteligencia no les faltan capacidades de obtención de información, les faltan las capacidades para un mayor y mejor análisis.

De las mejores propuestas de este volumen es su innovadora sugerencia de considerar al Legislativo como consumidor de inteligencia. Es innovadora esta idea porque lo tradicional es considerar al Ejecutivo y a los organismos operativos como los únicos consumidores. Todo Congreso necesita inteligencia — información refinada, con valor agregado — para legislar mejor porque le va a permitir comprender mejor la realidad que a través de las leyes pretende modificar.

El capítulo de mi compatriota Andrés Gómez de La Torre Rotta no sólo analiza las consecuencias de la experiencia de inteligencia peruviana más reciente, sino que dicha anómala experiencia es paradigmática en lo que a mal uso de la inteligencia se refiere.

Entre 1990 y 2000, Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos convirtieron a la estructura de inteligencia peruana en una muy eficiente maquinaria de espionaje político al interior del país, de control de medios de comunicación y de sujeción de voluntades individuales y colectivas, desnaturalizándose totalmente el trabajo de inteligencia y convirtiendo a algunos funcionarios en simples operadores políticos carentes de ética, profesionalismo y objetividad. A fines de la década pasada se dio una de las paradojas más dramáticas e increíbles de la historia política y militar de la región: lideradas por la comunidad de inteligencia — la primera línea de defensa del país, al menos en teoría — las fuerzas armadas y la policía nacional se convirtieron en la mayor amenaza a la seguridad nacional del Perú porque su alto grado de politización estaba polarizando peligrosamente al país y llevándolo a una guerra civil. Solamente la implosión del gobierno de Fujimori lo impidió.

El gobierno transitorio de Valentín Paniagua (noviembre 2000-julio 2001) inició una política de tábula rasa y empezar de nuevo en todo lo que a inteligencia se refería. Es esto una ilustración de lo que El Conde Alexandre de Marenches — quien dirigió la inteligencia francesa con tres presidentes entre 1970 y 1981 — advirtió muy acertadamente en sus memorias: "Si un servicio de inteligencia se convierte en una fuerza de policía política, entonces, si la presidencia cambia de un partido a otro, el próximo líder lo destruirá".[5]

Desgraciadamente esto se dio en momentos en los que por lo menos desde 1998 había indicaciones de alerta temprana acerca de los acelerados intentos de los terroristas de *Sendero Luminoso* por reorganizarse, y ya en la administración de Alejandro Toledo, cuando se habían dado los sucesos del 11 de Septiembre, es decir, en un escenario estratégico en el que el rol de los servicios de inteligencia y sus capacidades humanas de recolección de información, serán más importantes que nunca.[6] Recién después de un sangriento atentado de *Sendero Luminoso* en marzo de 2002, este ultimo ordenó "la acelerada reconstrucción del sistema de inteligencia nacional", reconociendo implícitamente que entre

---

[5] Conde Alexandre de Marenches con David Adelman, *The Fourth World War: Diplomacy and Espionage in the Age of Terrorism* (New York: William Morrow and Company, 1992), 89.

[6] Ver "The Golden Age of Intelligence Is Before Us," entrevista de Laura Rozen a Robert Kaplan en *Salon.com* del 20 de septiembre de 2001.

noviembre de 2000 y marzo de 2002 el Perú había sido — en términos prácticos — un país sin ojos ni oídos. No se puede justificar ni menos apoyar la política de destruir para construir, pero hay que reconocer que fue una muy lamentable consecuencia política del mal uso y del abuso de los servicios secretos por razones de política doméstica.

Tiene razón el autor en sostener que se requiere una reconstrucción total del aparato de inteligencia, pero la reflexión podría haber incidido más en analizar por qué se llegó a ese extremo.

No estamos de acuerdo con su aseveración que la inteligencia peruana perdió prestigio porque no lo tenía, ya que internamente se dedicaba a labores ajenas a sus verdaderas funciones y cuando debió haber actuado profesionalmente en aras de salvaguardar la seguridad nacional del Perú, falló clamorosamente: primero, el no haber podido anticipar el ataque ecuatoriano de Enero de 1995. Consideramos que constituye uno de los *fiascos* de inteligencia más grandes de la historia militar porque la inteligencia peruana no sólo no detectó las intenciones del Ecuador — a parte más difícil, pero a la vez la esencia de todo trabajo de inteligencia — sino que además no tenía la menor idea de cuáles eran sus capacidades en términos de doctrina, nuevos sistemas de armas, orden de batalla, y semejantes. Adicionalmente, en Diciembre de 1996 el grupo terrorista *Movimiento Revolucionario Túpac Amaru* (MRTA) en un audaz *coup de main* tomó cientos de rehenes en la residencia del embajador japonés en Lima. Fue un *fiasco* de inteligencia porque los servicios secretos peruanos estaban más interesados en seguir y acosar a la oposición política.

Mantiene Gómez que ha existido escasa propensión a generar políticas de continuidad y permanencia en el sector inteligencia, como progenitor del profesionalismo (A fines de Abril de 2003 ha renunciado el quinto jefe de inteligencia peruano en 30 meses). Son muy acertadas sus críticas sobre el tema porque aun no ha habido un gran debate nacional. A la vez ha existido una cultura política basada en el amiguismo y el clientelaje, además del hecho de no haber concurso público para ingresar a trabajar en inteligencia.

Nos identificamos con su preocupación acerca de prepararnos para el *conflicto asimétrico,* otro tema que desde 1998 tocamos en nuestras clases, acerca del cual hemos escrito[7] y que desde el 11 de Septiembre es de tremenda actualidad. Prepararse para esa clase de conflicto exige romper con moldes estratégicos tradicionales que privilegian el conflicto interestatal. Las mayores amenazas a la seguridad de nuestros países en los próximos años provendrán en su mayoría — jamás puede descartarse la posibilidad de un conflicto tradicional — de actores internos no estatales, motivados ideológicamente y en alianzas estratégicas con actores similares de otros países, además de poder estar apoyados por organizaciones criminales transnacionales. Esta clase de amenazas exige *otra clase de* servicios de inteligencia, empezando por sus recolectores y analistas *profesionales*. La de *HUMINT* será más importante que nunca.

---

[7] Alberto Bolívar Ocampo, "La Era de los Conflictos Asimétricos", en *Desarrollo y Defensa Nacional*, Nro. 22 (noviembre de 2001): 93-104.

Sus críticas a la Ley 27.479 son también válidas, aunque nosotros habríamos ido un poco más lejos: eliminó un aspecto positivo — pero obviamente mal usado — de la anterior estructura de inteligencia, que no es otro que el de una estrecha centralización de todas las actividades de inteligencia. En términos prácticos hemos vuelto al sistema de inteligencia de 1984, que no resolvió la falta de centralización. Los problemas de esa falta de centralización se hicieron dramáticamente notorios cuando se trató de enfrentar al terrorismo de Sendero Luminoso y el MRTA.

Carlos Maldonado Prieto de Chile reconoce la connotación especialmente represiva de las actividades de inteligencia entre 1973 y 1990. Pese a la desconfianza de la opinión pública, desde el regreso de la democracia en 1990 las agencies de inteligencia han ido desarrollando un fuerte profesionalismo. Es ilustrativo saber que sus procesos de reclutamiento, sistema de ascensos, métodos de perfeccionamiento y campos de acción están clara y taxativamente especificadas en leyes y reglamentos.

Un aspecto de inteligencia que se puede considerar muy adelantado en la región — junto con la Argentina — es el dictado de cursos de inteligencia en universidades. Esto es bastante para "perder el miedo" a tratar académicamente un tema vital para la salvaguarda de los intereses nacionales de cualquier país.

Del Uruguay, Grisel Capó sostiene con muchísimo acierto que el fin de la Guerra Fría ha convertido a los servicios de inteligencia en un instrumento del estado mucho más importante que antes y que la característica más importante del profesional de inteligencia es la de prestar servicios en defensa del estado; pero lamenta que en su país no exista una Escuela Nacional de Inteligencia como sí existe en otros países de la región. Creemos que ello sí puede ser un obstáculo para arribar a la creación de cuadros verdaderamente profesionales.

Los colombianos Andrés F. Sáenz e Ismael Idrobo nos presentan un excelente y detallado análisis de los problemas que ha encontrado la inteligencia de su país para enfrentar a esa amenaza transnacional tan perniciosa como la del narcotráfico, cuyos exponentes no sólo están en coordinación estrecha con otras organizaciones criminales como la mafia rusa, sino también con actores violentos como las *FARC* y el *ELN* dentro de Colombia, y la *ETA* y el *IRA* en el exterior, es decir, deben enfrentarse contra una conjunción estratégica de actores asimétricos.

Los problemas descritos en su estructura de inteligencia muestran falta de centralización, excesiva compartimentación y falta de doctrina única. Son problemas que otros países han enfrentado en el pasado o que actualmente enfrentan, como es el caso peruano. En Colombia es muy importante el buen y coordinado manejo que se haga de los instrumentos de inteligencia, por cuanto la amenaza que enfrentan es multidimensional, incesante, con mucho ingenio y medios materiales a su alcance, como bien puede comprobarse en el caso del submarino.

Biografía

Alberto Bolívar Ocampo. Politólogo peruviano y B.A. en Derecho. Graduado del Centro de Altos Estudios Militares (1984), Escuela de Inteligencia Nacional (1988) y Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa (2003).

Desde 1988 es Catedrático de Geopolítica, Estrategia, Polemología, Guerra Revolucionaria e Inteligencia en el Centro de Altos Estudios Nacionales, Instituto de Altos Estudios Policiales, Escuela Superior de Guerra Naval, Escuela Superior de Guerra del Ejército, Escuela Superior de Guerra Aérea, Escuela de Inteligencia Naval, Escuela de Inteligencia del Ejército, Escuela de Inteligencia de la Fuerza Aérea y Escuela de Agentes de la Policía Nacional. Ha sido Agregado Civil en la Embajada del Perú en los EEUU Ha publicado artículos sobre temas de seguridad nacional en periódicos y revistas del Perú y en revistas de Argentina, Gran Bretaña y los EEUU Es autor del capítulo sobre el Perú en el libro *Combating Terrorism: Strategies of Ten Countries,* Yonah Alexander (editor), The University of Michigan University Press, 2002. Es Presidente Ejecutivo de Strategos-Instituto de Análisis y Difusión. *abolivar99@yahoo.com*

Preface

Alberto Bolívar Ocampo

This book represents an unprecedented and valuable effort because it addresses a very sensitive topic in Latin America. It is a sensitive issue because of unfortunate historical experiences and because the true essence of the fundamental activity of intelligence in an economically and geo-politically globalized world is still unknown, even after 11 September 2001 and the Second Persian Gulf War. Now more than ever, intelligence services are obligated to "extract certainty from uncertainty and to facilitate coherent decision in an incoherent environment."[8] In other words, the task of professionalizing intelligence services in the region is taking place within an ongoing security and defense reform process that is still conflicted with the past, and that at the same time must be prepared to meet new challenges and threats that are not necessarily traditional, and that require interstate cooperation to confront effectively.

The contributions to this book have considerable merit, and in them one can find recurring attention to certain topics such as professional ethics, now seen as a fundamental requirement for the new intelligence professional. We understand "ethics" to be of concern legally and morally: it involves professional honesty. At a time when our governments are fighting to strengthen a democratic system burdened by an economic crisis and its attendant political and social pressures, now more than ever intelligence professionals must provide consumers with the most timely, precise and impartial judgments. In other words, judgments that not only tell them what they want to hear, but what they must hear to govern effectively.

There will always be a temptation for intelligence services to politicize and shape their analyses to favor or try to support *governmental* policies that often have little or nothing to do with *national interests* — that is, that serve to support policies that are not really *state* policies. In theory, as Uri Bar-Joseph notes, "intelligence work should be objective, autonomous and free from political influence,"[9] but reality provides evidence to the contrary. Intelligence politicization occurs in developed countries as well as in our countries, wherever low levels of public institutionalization prevail. The problem has been, sometimes is, and may even continue to be chronic. Herein lies the national challenge that each country must face: to reform, and to develop professional and institutionalized intelligence services that can clarify situations, remedy perceptions, and counter threats, traditional or not; that can project potential futures — scenarios — that may not necessarily be to the consumers' liking, as they are often preoccupied with domestic pressures and a rapidly and violently changing international system.

---

[8] Richard K. Betts, *Surprise Attack: Lessons for Defense Planning* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1982), 102.

[9] Uri Bar-Joseph, *Intelligence Intervention in the Politics of Democratic States: The United States, Israel, and Britain* (University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1995), 9.

In their introductory essay, Russell G. Swenson and Susana C. Lemozy establish the conceptual framework and develop the context in which the contributing authors offer their assessments of professional intelligence in the region. They recognize problems that may impinge on the path to professionalism: organizational cultures, and attendant subcultures; and professional bureaucrats, who may interfere with bureaucratic professionalism. Their essay opens the conceptual pathway by which the scholar as well as the common reader can come to understand the magnitude of the task of professionally developing — and reforming — intelligence structures of the region.

From Argentine authors, we have four interesting essays that sometimes differ in their focus, but all of which are very useful for debate.

José Manuel Ugarte distinguishes between intelligence *organisms* and *organs*, and appropriately places information gatherers in intelligence *organs*. But he does not consider where to place the informant recruited by an intelligence organism as an information tool destined to provide human source information — HUMINT. Although he addresses the delicate and touchy topic of classic human espionage, he addresses only the type of individual one should recruit, and not the type to be developed. All of our countries have witnessed how the means of obtaining closed-source information can be converted into mere instruments of political espionage, supposedly to support state policies. However, the events of 11 September 2001 demonstrated that U.S. intelligence failed primarily because it abandoned HUMINT after the Soviet Union's disintegration, in favor of technical means of collection. To combat international enemies such as terrorism, drug trafficking cartels, and organized crime in general, only infiltrated human agents will be able to warn us against their intentions. Thus, a question arises: Must we also develop professional, but clandestine, agents in our intelligence services? The answer must be "yes," but the intelligence services themselves must have clearly defined functions from a legal, organizational, and doctrinal standpoint, and most of all they must be able to count on effective governmental oversight.

His assertion that "Today, more than being a secret activity, intelligence is an activity with secrets," is very original in implicitly referring to protection of sources and methods. That in itself raises another question: How may we combine democracy and transparency with that necessary protection? It is one of the apparent parodoxes that we must discuss.

Ugarte is the first author to recognize that in Latin America the intelligence services have not been under effective control, and that we must necessarily change this abnormal situation.

His proposal for professionalism is valuable and realistic: to put in place a system that is *legal* (that operates in accordance with laws and rights) and *effective* (that combines economy and efficiency).

Javier Ulises Ortiz makes a substantial conceptual contribution when he explains critical information infrastructure (CII), and why it is important. CII includes information resources, and thus represents a new challenge to intelligence: to define which CII is of

strategic importance, and to determine its strengths and weaknesses. Intelligence will also have to identify possible conflict scenarios, differentiating between threats and the mere appearance of threats, or "manipulations." Ortiz also makes us aware of *information warfare* and how counterintelligence (CI) is involved in providing security to CII as it neutralizes actions against the latter. All matters relating to CI must be defined carefully because terrorist or criminal organizations may or may not seek to infiltrate our state institutions. As one of the present author's 1995 "Intelligence and Policy" course professors at the Institute of World Politics in Washington, DC, used to say, "Democracies have few secrets, but they are very valuable and that is why it is imperative to protect them. That is the CI mission." CI must seek an appropriate balance between active and passive protection measures and civil liberties, to include human rights. This is yet another challenge ahead of us.

It is interesting to learn from Ortiz that Argentine National Intelligence School courses will be validated by the Ministry of Education for the awarding of master's degrees in Strategic Intelligence — 21st Century.

Jorge Osvaldo's Sillone essay emphasizes professional development through education, carefully pointing out what qualities a professional ought to demonstrate: the ability to use available strengths, to synthesize threat information, to neutralize weaknesses, and to take advantage of opportunities. The present author agrees with his proposal that since terrorism is a new actor on the world stage, it must be combatted with the participation of all potential contributors to bring about its defeat. This is a challenge with which the present author has personal experience.[10]

Susana C. Lemozy proposes that applied science or social technology instruments offer intelligence professionals not only the ability to understand, but also to modify reality; not only to understand human behavior but also to influence that behavior. To be able to achieve these ends, intelligence must behave scientifically. It follows that intelligence should consider itself an applied science.

The way in which she examines threats is very useful. She sees threats becoming more diverse and problem complexity increasing with the greater number of variables that must be taken into account, which explains why intelligence is acquiring increasing value within government management circles. This point is something that leaders, and especially ordinary citizens, must understand to justify support for *their* intelligence services, their first line of defense.

Her proposal to apply national intelligence to national strategy has utility, because the ultimate purpose of intelligence is *political action* to fulfill national interests for the benefit of all citizens. And finally, Lemozy's reflections on technical intelligence vs. HUMINT in light of the 11 September 2001 events are very fitting.

---

[10] For further information, see Alberto Bolívar Ocampo, "Peru," in *Combating Terrorism: Strategies of Ten Countries,* Yonah Alexander, ed. (Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 2002), 84-115; see especially 114-115.

The essay by Brazilian authors Marco Cepik and Priscila Antunes starts with a traditional focus as they define intelligence as value-added information, the product of research and analysis necessary to win a conflict between antagonists. They also add that intelligence activity is more relevant the closer it is to the core of decisionmaking concerning security, defense and foreign policy. The criteria they propose for discerning whether professionalism exists in a country are in general agreement with the criteria proposed and employed elsewhere in this volume: knowledge, career path, professional development, and an ethical code. The latter is based on the professional responsibility that these "state agents" — an excellent definition — have toward citizen security via-a-vis foreign threats (sovereignty) and domestic threats (public order). They are there to serve and protect the public. The authors go well beyond the traditional concerns of intelligence studies in this or any region with their description of the Brazilian Intelligence Service's (ABIN's) Career Plan, as well as through their characterization of the success they encountered in undertaking an unprecedented survey of ABIN intelligence personnel.

Essays by two authors from Mexico recognize the lack of an ethical intelligence professionalism that has persevered in their country until recently.

For Omar Rodriguez, the term *intelligence* retains a pejorative connotation among Latin American societies since it is associated with political espionage — we will see that the Peruvian case is paradigmatic in this aspect — and the "dirty wars." A wrongful conception that is sometimes encouraged by the press sees intelligence activities as practically the equivalent of simple political espionage, and the intelligence agencies as "political police." In his country this view is understandable, considering the decades of single-party government and of intelligence being used for personal and political purposes, which significantly diminished its efficiency. For proof, we need look no further than at the strategic surprise represented by the Zapatista uprising of 1994.

His compatriot Manuel I. Balcazar Villareal also criticizes the politicization that existed in Mexican intelligence activities, and he proposes as a definition of government intelligence the gathering of vital and strategic information to promote the selection of the best alternative from among those a government official has available when it comes time to make a governance decision. Of course, intelligence involves not only information gathering, but also analysis. In the age of the Internet, intelligence services do not lack information-gathering capabilities, but they do lack improved analytical capabilities.

Among the best proposals in this volume is Balcazar's suggestion to consider the legislative branch as a consumer of intelligence. This idea is innovative because traditionally the executive branch and the operational intelligence organisms have been considered the only possible consumers. Any congress needs intelligence-refined information — with added value — to be better at legislating. Intelligence would allow congressmen to understand better the reality they seek to modify through the laws that they create.

The essay by my Peruvian compatriot, Andres Gomez de La Torre Rotta, not only is a timely analysis of this country's intelligence scene, but is also a paradigmatic illustration of what we mean by intelligence malfeasance.

Between 1990 and 2000, Alberto Fujimori and Vladimirio Montesinos turned the Peruvian intelligence structure into a very efficient political espionage machine within the country, controlling the media and manipulating both individual and collective will, thereby totally undermining intelligence work and converting some intelligence personnel into simple political operatives lacking ethics, objectivity and overall professionalism. By the late 1990s, one of the most dramatic and incredible parodoxes in regional political and military history occurred: led by the intelligence community, the country's first line of defense — at least in theory — the armed forces and national police became the biggest national security threat in Peru, because the high level of intelligence politicization was dangerously polarizing the country and taking it to the brink of civil war. Only the implosion of the Fujimori government brought this aberration to a halt.

Valentín Paniagua's transitional government (November 2000 to July 2001) started a *clean slate* policy and began from scratch in all matters concerning intelligence. This is a case in point of what Count Alexandre of Marenches — who directed French intelligence through three presidential administrations between 1970 and 1981 — clearly pointed out in his memoirs: "If an intelligence service becomes a political police force, then, if the presidency changes from one party to another, the next leader will destroy it."[11]

Unfortunately, this effort to "start over" occurred during a period when, at least since 1998, there had been early warning indications of the accelerated efforts to reorganize the terrorist group *Sendero Luminoso*. The same may be said of the Alejandro Toledo administration, when the events of 11 September occurred — in other words, in a strategic scenario where the intelligence services' role and their human information-gathering capacity are more important than ever.[12] Just after a bloody *Sendero Luminoso* attack in March 2002, Toledo ordered "the rapid rebuilding of the national intelligence system," implicitly recognizing that Peru had in effect been a country without eyes and ears between November 2000 and March 2002. The policy of "destroying to rebuild" is neither justifiable nor supportable; it may be recognized as an unfortunate political consequence of secret service misuse and abuse for domestic political reasons.

The author is right to insist that it is necessary to totally rebuild the intelligence apparatus, but the essay could better have focused on analyzing why things reached the point where rebuilding was necessary.

The present author does not agree with Andres Gomez that Peruvian intelligence lost prestige, because it did not have it in the first place. Intelligence was assigned internal security tasks alien to professional intelligence, and this problem became especially evident when it should have acted professionally in safeguarding Peru's national security, but completely failed to do so, by not anticipating Ecuador's attack against Peru in January 1995. It was one of the greatest intelligence *fiascos* in military history, since Peruvian

---

[11] Count Alexandre de Marenches with David Adelman, *The Fourth World War: Diplomacy and Espionage in the Age of Terrorism* (New York: William Morrow and Company, 1992), 89.

[12] Laura Rozen, "The Golden Age of Intelligence Is Before Us," an interview with Robert Kaplan, 20 September 2001. Accessible at http://www.Salon.com.

intelligence not only failed to detect Ecuadorian intentions — the most difficult task, and at the same time the essence of intelligence work — but also did not have the slightest idea of what were their capabilities in terms of doctrine, new weapons systems, order of battle, and the like. Furthermore, in December 1996, the terrorist movement *Movimiento Revolucionario Tupac Amaru* (MRTA) succeeded in an audacious *coup de main* by taking hundreds of hostages at the Japanese ambassador's residence in Lima. It was again an intelligence *fiasco* because the Peruvian secret services were more interested in following and harassing members of the political opposition than in prosecuting more appropriate targets.

He notes that very little propensity exists to generate policies in the intelligence sector, that would help in creating or retaining professionals. This criticism is correct, given that there has not yet occurred a national debate on this issue. At the same time, political culture has been based on ambiguity and patronage, and there has been no public competition opened to applicants for employment in the intelligence field.

The present author identifies with Gomez's preoccupation about preparing ourselves for *asymmetric conflict*, another topic that since 1998 has been addressed in our classrooms[13] and that has gained tremendous attention since 11 September 2001. Preparation for this kind of conflict requires breaking away from the traditional strategic mold that favors interstate conflicts. The greatest security threats to our countries in the coming years will emanate, for the most part — although we can never discard the possibility of traditional conflict — from internal non-state actors who are ideologically motivated and strategically allied to similar foreign actors, and in addition, possibly supported by transnational criminal organizations. This kind of threat requires *another kind* of intelligence service, emphasizing *professional* collectors and analysts. Therefore, HUMINT will be more important than ever.

His criticism of the Peruvian Intelligence Law (number 27,479) is also valid, although the present author would have gone a little further: the law eliminates a positive aspect — although poorly applied — of the old intelligence structure; namely, the requirement that it be a highly centralized system. In practical terms, the law brings us back to a still-earlier system that did not address the problem of intelligence decentralization in the country. The problems arising from this lack of centralization became dramatically obvious in the fight against *Sendero Luminoso* and the MRTA.

Carlos Maldonado Prieto recognizes the especially repressive reputation of Chilean intelligence activities between 1973 and 1990. Despite the remaining public distrust, since the return of democracy in 1990 this country's intelligence agencies have proceeded to develop substantial professionalism. It is illustrative to note how a recruiting process, promotion system, professional development plan and areas of responsibility have been clearly specified in Chilean laws and regulations. An aspect of intelligence that may be

[13] Alberto Bolívar Ocampo, "La Era de los Conflictos Asimétricos," *Desarrollo y Defensa Nacional*, no. 22 (November 2001): 93-104.

considered very advanced for the region — along with that in Argentina — is the availability of intelligence courses at universities. This development should suffice to overcome any remaining fears of being able to deal academically with a topic vital to safeguarding any country's national interests.

From Uruguay, Grisel Capó is right on key when she asserts that the end of the Cold War turned intelligence services into an instrument of state even more important than before, and that the most important trait of intelligence professionals is to serve the interests of the State; she regrets that there is no National Intelligence School in Uruguay, unlike in neighboring countries. She is right that the absence of such an institution can represent an obstacle to the development of true professionals.

Colombians Andrés F. Sáenz and Ismael Idrobo give us a nicely detailed analysis of the problems being addressed by the intelligence services in their country, as they confront the pernicious, transnational threat that is narcotrafficking. As they point out, narcotraffickers are allied not only with other criminal organizations like the Russian mafia, but also with violent actors like the FARC and ELN inside of Colombia, and the ETA and IRA in other parts of the world. That is to say, this threat needs to be seen in terms of its strategic, asymmetric context.

The problems they describe as characterizing Colombia's intelligence structure reveal a lack of centralization, excessive compartmentalization, and a lack of detailed doctrine. These are problems that other countries have faced in the past, or that they still face, as do we in Peru. In Colombia, as elsewhere, good, coordinated management of the intelligence tool is important to our being able to address the kind of multidimensional, never-ending, ingenious and resourceful threat that does exist, as shown by the case of the submarine under construction in a "high and dry" region of that country.

BIOGRAPHY

Alberto Bolívar Ocampo. Peruvian political scientist and Law School graduate. Also a graduate of the Center for Advanced Military Studies (1984), the National Intelligence School (1988) and the Center for Hemispheric Defense Studies (2003).

Since 1988 he has taught Geopolitics, Strategy, Argumentation, Revolutionary Warfare and Intelligence at the National Center for Advanced Studies, Institute of Advanced Police Studies, Senior Naval War School, Senior Army War School, Senior Air War School, Naval Intelligence School, Army Intelligence School, Air Force Intelligence School and the National Police Agent School. He has been a Civilian Attaché at the Peruvian embassy in the United States. He has published articles on national security topics in Peruvian newspapers and magazines and in Argentinean, British, and U.S. magazines. He authored the chapter on Peru in the book titled *Combating Terrorism: Strategies of Ten Countries,* edited byYonah Alexander and published by the University of Michigan Press in 2002. He is also Executive President of *Strategos* — Institute of Analysis and Dissemination. *abolivar99@yahoo.com*

Introducción: Profesionalismo de Inteligencia en las Américas

Russell G. Swenson
con Susana C. Lemozy

> El enfoque de la inteligencia como una profesión es particularmente apto, más que en ninguna otra profesión, porque los que la practican son controlados, aun dentro de una democracia, por normas profesionales más que por controles externos tales como la supervisión.[14]

Un contexto para el Profesionalismo de Inteligencia

La exploración académica del desempeño profesional del personal de inteligencia, tal como se refleja en términos asociados con su conducta, adquiere particular importancia en estos momentos en función de la enrarecida atmósfera prevaleciente en el hemisferio, dada la creciente convergencia de funciones de inteligencia y de policía, tanto en el nivel nacional como el internacional.

Contribuyendo a enrarecer aún más esa atmósfera, los EEUU no se han involucrado como otros países del hemisferio para producir una adaptación entre sus servicios de inteligencia y de policía.[15]

Parece razonable asumir que la búsqueda de ideales profesionales es la llave hacia una efectiva participación entre las entidades de inteligencia y las jurídicas, tanto en el campo de la seguridad interna como de la defensa externa. Debemos ser cautos, sin embargo, en atribuir al simple concepto de "profesionalismo" la variedad de comportamientos que, en conjunto, pueden producir un aceptable balance entre las necesidades de libertad individual y de seguridad, en cada sociedad de la región. Esto significa que

---

[14] Thomas C. Bruneau, "Controlling Intelligence in New Democracies," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 14, no. 3 (Fall 2001): 334. Por "supervisión" se entiende el control o supervisión del legislativo — Nota de la Traductora.

[15] Existe hoy en día una cantidad substancial de literatura sobre la convergencia entre las funciones militares y policiales en Latinoamérica, un temprano ejemplo de esto en Geoffrey B. Demarest, "The Overlap of Military and Police Responsibilities in Latin America," *Low Intensity Conflict and Law Enforcement* 4, no. 2 (Autumn 1995): 237-253. Más recientemente, literatura específica focalizada en inteligencia en el marco jurídico doméstico, en Carmen Rosa De Leon-Escribano Schlotter, *Inteligencia Policial: Compilacion de Textos* (Guatemala City, Guatemala: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, 2000). Un interesante desarrollo en México, con unidades de inteligencia militar conjuntas con la policía federal, en el bien informado "Policia Federal Preventiva", documentado por Graham H. Turbiville, Jr., en "Mexico's Multimission Force for Internal Security," *Military Review* 80, no. 4 (July-August 2000): 41-49. President George W. Bush, The Department of Homeland Security (Washington, DC: The White House, June 2002), URL: *http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/toc.html*, acceso 9/6/2002.

el concepto de profesionalismo debe ser analizado, es decir, descompuesto en sus partes constituyentes, para reensamblarlo luego en una síntesis de conductas observables que pueden indicar si el "profesionalismo" está siendo practicado y cómo en los diferentes rincones del hemisferio.

Si no nos detuviéramos a definir los criterios nacionales o culturales que diseñan el comportamiento profesional en los servicios de inteligencia, correríamos el riesgo de caer en el mismo error tautológico cometido por Huntington, quien define el profesionalismo con un solipcismo, al decir que "el profesionalismo es como el profesionalismo se hace".[16] Para evitar esta trampa, es apropiado tomar como unidad de análisis al funcionario individual en lugar de la institución de inteligencia de la que él o ella forman parte.[17] Según están las cosas, la tendencia de la mayoría de los observadores es la de vincular profesionalismo con la institución de inteligencia como un todo, en lugar de hacerlo con los resultados individuales, de manera insostenible (y no-refutable), declarando como sigue:

> Muchos de los problemas que han dado pie para criticar a la inteligencia se pueden atribuir a la falta de profesionalismo de los servicios de inteligencia... La efectividad de la inteligencia puede ser enriquecida y la confianza pública en su funcionamiento puede restablecerse, a través de un mayor grado de profesionalización de la vocación y de sus instituciones.[18]

Antecedentes de Profesionalismo de los Servicios de Inteligencia

País por país, el criterio que defina el comportamiento esperado y el actual, del personal de inteligencia en el nivel individual, y que por lo tanto delinee las características del "profesionalismo", podría proporcionar un mapa conceptual general. ¿Cómo se podría capturar un criterio tal, al menos mutuamente reconocible y, finalmente, autosustentable y legal?

---

[16] Samuel Fitch, en *The Armed Forces and Democracy in Latin America* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1998), 2-3, señala, por ejemplo, que la definición de Samuel Huntington (*The Soldier and the State*, 1957)(hay traducción al español, *El soldado y el Estado*) de profesionalismo militar es errónea porque "definiendo la subordinación a la autoridad civil como una característica del profesionalismo militar, la cuestión empírica de la relación entre el profesionalismo militar y el rol político de los militares queda reducida a una tautología." Para la mayoría de los países occidentales, es más útil definir el profesionalismo con criterios aplicables al individuo más que a la institución.

[17] Los autores y sus colegas en varios países del hemisferio están comprometidos en el análisis de las respuestas de una encuesta administrada en forma individual a recolectores, analistas de inteligencia y sus directores, instrumentada sobre varios aspectos del profesionalismo de inteligencia. El cruzamiento cultural comparado de las similitudes y diferencias indivuduales será el tema de una próxima publicación.

[18] George Allen, "The Professionalization of Intelligence," *Studies in Intelligence* 26, no. 1 (Spring 1982): 31.

Parte de la respuesta parecería yacer en el espíritu capturado por diversas declaraciones de principios, convenios y tratados de derechos humanos internacionalmente reconocidos.[19] Estos instrumentos, aunque ciertamente no aplicables por fuerza legal sino por persuasión moral, ofrecen sin embargo un sustento para que el peso de la opinión pública y los argumentos de los grupos de presión más organizados puedan canalizarse. Otra fuente más eficaz, para un criterio mutuamente aceptable puede emerger de las "leyes de inteligencia" nacionales, como las de Argentina y Brasil y la de próxima apareción en Chile.[20] Sin embargo, aún las leyes de inteligencia tienen un dudoso valor como modelo de profesionalismo para un servicio gubernamental necesariamente dirigido a obtener información a cualquier costo, incluyendo dejar intencionalmente de lado las prohibiciones "legales" contra la recolección, interpretación y diseminación de información sensitiva sobre cualquier tópico de interés para los "consumidores".

Otro antecedente en la evolución del profesionalismo en los servicios de inteligencia se encuentra en la experiencia de los países de Europa del Este, que permite alguna comparación con Latinoamérica, dada la reciente experiencia de ambas regiones hacia la transición democrática, por lo que:

> ...(de) las instituciones de "*inteligencia de seguridad*"...se espera que protejan al pueblo e orienten a los decisores políticos durante un período de incertidumbre e inquietud. Relacionado directamente a nuevas cuestiones de capacidad ejecutiva, relaciones legislativo-ejecutivo y control democrático, el comportamiento de tales instituciones es una prueba para el funcionamiento y la responsabilidad de los estados post-comunistas.[21]

Williams y Deletant sitúan su trabajo en tres niveles, en el contexto de un modelo evolutivo de los perfiles operacionales de varios servicios de inteligencia domésticos, con un esquema que han tomado prestado de Keller.[22] Este modelo, junto con el concepto de Gill

---

[19] Por orden de aparición, incluye: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948: *http://www.hrweb.org/legal/udhr.htm*); la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976: *http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm*) y la Convención Americana de Derechos Humanos (1978: *http://www.cidh.org/Basicos/basic4.htm*).

[20] Por Argentina, ver "Ley de Inteligencia Nacional," no. 25,520, 27 December 2001.URL*:http://www.Iusnews.com/Leyes/25520.htm*; por Brazil, ver http://www.abin.gov.br/, no. 9,883, 7 December 1999. Para Chile, see *http://www.fas.org/irp/world/chile/holzman2.htm*

[21] Kieran Williams and Dennis Deletant, *Security Intelligence Services in New Democracies: the Czech Republic, Slovakia and Romania* (Houndmills, Basingstroke, Hampshire, UK: Palgrave, 2001), 1. "Security intelligence" (traducido aquí como "inteligencia de seguridad") es un término desarrollado por Peter Gill, en su *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State* (London: Frank Cass, 1994), 7, y , al menos en Canadá y Gran Bretaña se refiere "a la recolección estatal de información sobre y para hacer frente a las amenazas percibidas a su seguridad, derivadas del espionaje, sabotaje, actividades influenciadas desde el extranjero, la violencia política y subversión".

[22] William W. Keller, *The Liberals and J. Edgar Hoover: Rise and Fall of a Domestic Intelligence State* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989).

de "inteligencia de seguridad", acertadamente describe tres arquetipos, dentro de la variedad de servicios de inteligencia focalizados hacia el interior en las Américas, desde la "seguridad de estado", representada por las operaciones de Vladimiro Montesinos en Perú y el Federal Bureau of Investigation de J. Edgar Hoover en los EEUU, hasta las experiencias de México y de otros países con la "policía política", como un último tipo, el "departamento de inteligencia doméstica" ("domestic intelligence bureau") ahora personificado por el menos insular y menos autónomo FBI. En las Américas, así como en Europa del Este, la adopción de valores liberales europeos por parte de significativos sectores de la sociedad, podría hacer inclinar a los servicios de inteligencia, cada vez más, a enmarcar los problemas de seguridad nacional en términos de amenazas hacia los individuos más que de amenazas hacia el Estado.[23] Esta tendencia evolutiva podría afectar el desarrollo del profesionalismo en los servicios de inteligencia del Hemisferio Occidental, incrementando la demanda de que las responsabilidades de inteligencia doméstica sean extendidas a la función de policía, y llevadas a cabo con considerable atención hacia los derechos humanos individuales básicos.

A través de las Américas, un tradicional apoyo centralizado a los decisores ejecutivos se complementa perfectamente con el impulso militar de desear, recolectar y utilizar información en nombre del soberano o de la soberanía del estado. Esto realmente significa que la organización militar de un país simula, en el sentido de observar y aprender de ella, una burocracia donde la "norma legal" regularmente guía la promoción de individuos e inclusive de ideas, a la manera de una meritocracia. En otras palabras, si lo que uno está buscando es un modelo de aplicación de profesionalismo en el ámbito de los servicios de inteligencia, una observación profunda de la inteligencia militar es una garantía. Ciertamente, uno podría encontrar que el desarrollo y evolución del profesionalismo de inteligencia en el ámbito militar puede haber precedido al crecimiento de este fenómeno en el mundo civil, tal vez a causa de la especialización de tareas y las restricciones de recursos por el lado militar, a lo largo de la mayor parte de la historia. Al menos, uno encontraría que los especialistas de inteligencia militar habrán reflejado la información política, económica y de seguridad, y añadido valor agregado a esa información (por lo tanto creado información de inteligencia), y que este producto será útil; y que además el potencial de esta herramienta probablemente no habrá de ser ignorado, sino efectivamente aplicado. Tal es la bien documentada experiencia de los EEUU, donde la Comunidad de Inteligencia, bajo la orientación de un estado mayor conjunto durante la Administración Eisenhower, creció en estatura.[24] Si reinó el profesionalismo en la cultura

---

[23] Williams and Deletant, 2.

[24] Christopher Andrew, *For the President's Eyes Only: Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush* (New York: HarperCollins, 1995), chapter 6. La idea de establecer la inteligencia militar como vanguardia del profesionalismo en inteligencia no es nueva. Como ejemplo, ver Fernando Bustamante, "Democracy, Civilizational Change, and the Latin American Military", en Felipe Aguero y Jeffrey Stark, eds. *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America* (Miami, FL: North-South Center Press, University of Miami, 1998), 361. En el caso de los EEUU, indicaciones preliminares del nuevo Department of Homeland Security podrían elevar el análisis de inteligencia y su aplicación a la seguridad interior a un grado desconocido en la Rama Ejecutiva fuera del Departamento de Defensa. Como evidencia, ver Dan Eggen and Dana Priest, "Intelligence Powers Set for New Agency: Department Would Shape Response to Threats," *Washington Post,* 8 June 2002, A1, A10.

de inteligencia estratégica de los EEUU durante los '50 es otra cuestión. Además, para no enamorarse demasiado de este modelo, en el ámbito militar, la idea de "apoyar" a los decisores ejecutivos, está ahora dejando paso al concepto de "asociación" entre las funciones de inteligencia y operaciones, sugiriendo que esta transferencia hacia los decisores civiles ocurrirá cuando sea el momento, pero no en lo inmediato.

El concepto de profesion

> El fenómeno por el cual la cultura organizacional (y el choque sub-cultural) determina lo que una organización realmente hace es bien conocido. En el caso específico de las agencias de inteligencia de seguridad este factor está reforzado por el secreto y la autonomía a un grado tal que puede conducir a la paranoia organizacional. Esto no puede ser resuelto sólo por cambios estructurales o legales, sino que requiere prestar especial atención al control, reclutamiento, entrenamiento y supervisión.[25]

A estas alturas, podemos considerar la existencia objetiva de profesionalismo entre los funcionarios de inteligencia individuales en el Hemisferio Occidental como un fenómeno cultural, más que como una justificación o conjetura. Pero si el profesionalismo existe, ¿cómo podríamos saberlo? El debate podría abreviarse si consideráramos profesionalismo y burocracia como mutuamente excluyentes o, en términos contradictorios, como una paradoja. Entonces, en primer lugar nos permitiremos caracterizar el uso de la palabra "burocracia" sugiriendo que las connotaciones peyorativas del término sean tenidas en cuenta sólo si tomamos en consideración también los aspectos positivos de las actividades estructuradas de gobierno.[26] También podemos evitar la frecuente desacreditación de las burocracias adoptando, como lo hace un prominente especialista en estudios cívico-militares de Latinoamérica, el concepto de "profesionalismo democrático" en lugar del de "profesionalismo burocrático".[27]

Tenemos pleno conocimiento de que observadores calificados, en cada uno de los países del hemisferio, pueden poseer sus propias pero válidas nociones sobre las características o cualidades suficientes y necesarias asociadas con los profesionales de inteligencia; nuestro propósito aquí es sugerir un listado informal de atributos plausibles, observables y reconocibles. Un problema surge de inmediato cuando uno examina la bibliografía que pretende ubicar las características que podrían ser asociadas con los profesionales de inteligencia. Uri Bar-Joseph, por ejemplo, basado en la información

---

[25] Peter Gill, 241.

[26] Paul Du Gay, *In Praise of Bureaucracy:Weber, Organization, Ethics* (London: Sage Publications, Inc., 2000). Se debe tener en cuenta, sin embargo, que el análisis de Du Gay enfatiza lo organizacional, más que lo individual. Una de sus fuentes, por ejemplo, focaliza la satisfacción pública general hacia la burocracia a través de los servicios gubernamentales en el mundo de habla inglesa (p. 12), en tanto las quejas más puntuales sobre las burocracias surgen de encuentros personales, con la aplicación "instrumental" impersonal de reglas generales a casos particulares (lo que para el "burócrata" resulta imparcial).

[27] Fitch, Chapter 6, "Democratic Professionalist Alternatives."

proporcionada por un limitado número de practicantes, enumera atributos que la mayoría de los observadores podrían considerar fielmente descriptivos del profesional de inteligencia. Se espera de ellos que sean: realistas, escépticos, prudentes, memoriosos y que cuenten con un alto grado de integridad personal.[28] Su breve aseveración de que "el nivel de profesionalismo de los oficiales de inteligencia puede ser medido por el modo en que su sistema de creencias profesional se aproxima al modelo ético de inteligencia profesional"[29], resulta de tan discutible utilidad como la tautología similar de Huntington. (ver arriba, nota 5). Esta insatisfactoria descripción del profesionalismo de inteligencia en el nivel individual, obliga a los lectores a seguir explorando dentro de la literatura orientada hacia las actitudes y conductas del profesional de inteligencia y hacia niveles que escalen más allá de la visión de los practicantes individuales.

Bruneau ha localizado la aplicabilidad del concepto de profesionalismo en las nuevas democracias, tal como es experimentado en un nivel intermedio entre el individuo y la organización.[30] Se limita a los tres criterios tradicionales que distinguen una profesión de otras ocupaciones: experiencia, corporatividad y responsabilidad, en particular dentro de una preocupación por el "secreto" en las diversas áreas de destrezas profesionales; adhesión al concepto de ingreso restringido y continuidad en la profesión a través de procedimientos especialmente "transparentes"; y la "responsabilidad" del profesional de servir en defensa del estado. Naturalmente, estas cualidades confieren considerable autonomía, especialmente a aquéllos que alcanzan permanencia en los servicios de inteligencia. Dicha autonomía puede transformarse en un problema en ausencia de una efectiva supervisión por los medios democráticos disponibles para identificarla y actuar según los intereses del estado.

En un nivel exclusivamente ecológico u organizacional, Hastedt esboza algunos valores deseables que los profesionales de inteligencia, en los más altos estratos burocráticos, deberían tener. Esto incluye: 1) lealtad al Presidente, 2) lealtad a la propia profesión, 3) lealtad a una causa política, 4) lealtad a la Ley, 5) lealtad al público en general y al Congreso. [31] Uno podría acotar que "lealtad a la lealtad" podría resumir estos dictados. El concepto de

---

[28] Uri Bar-Joseph, *Intelligence Intervention in the Politics of Democratic States: The United States, Israel, and Britain* (University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1995), 58. Se basa especialmente en entrevistas autorizadas a menos de 10 fuentes y compara los atributos de los profesionales de inteligencia contra los clásicos estándares sociológicos de profesionalismo: educación formal, adquisición de habilidades específicas, responsabilidad social y corporatividad. Rechaza la noción de que el personal de inteligencia es más que "quasi-profesional" (p. 48-50) porque alega la falta de certificación educacional y que permanecen como "generalistas". Se puede fácilmente rebatir este razonamiento por su propia conclusión de que el conocimiento académico a la larga también produce generalistas en sus respectivas profesiones y que asimismo, aunque lentamente, la realización de estudios avanzados y la obtención de post-grados se están convirtiendo en requerimientos de facto para el progreso profesional, en los EEUU, Argentina y Chile.

[29] Bar-Joseph, 58.

[30] Bruneau, 334-337.

[31] Glenn Hastedt, "Controlling Intelligence: The Values of Intelligence Professionals," en *Controlling Intelligence*, Glenn Hastedt, ed. (London: Frank Cass, 1991), 102.

"lealtad" puede ser razonablemente comparable, en connotación y denotación, a los conceptos de integridad y honestidad a nivel personal.[32] También en el nivel de las organizaciones de inteligencia nacionales, dos abogados especialistas en derechos humanos han señalado un conjunto de principios a modo de guía del comportamiento individual y corporativo, bajo los auspicios de regímenes democráticos que ya poseen implementados mecanismos de supervisión y responsabilidades. Los principios reflejan estándares internacionales relacionados con la protección de los derechos humanos y las libertades civiles. La observancia de estos principios por parte de los profesionales de inteligencia, tal como son vistos a través de estos lentes legales, podría proveer "la indispensable protección para garantizar que los servicios secretos no puedan amenazar a la democracia o los derechos humanos y (podrían) prevenir demandas de que la seguridad nacional esté avasallando las libertades individuales"[33] Naturalmente, tales principios sólo resultan cómodos en un aire enrarecido de idealismo. Sin embargo, pueden ofrecer criterios conductales y actitudinales, inclusive en el caso de que no sean empíricamente alcanzables por individuos, círculos colectivos o la cultura profesional de inteligencia.

Burócratas y profesionales

Como ya fue mencionado, los conceptos "burócrata" y "profesional" en ocasiones pueden parecer contradictorios, los profesionales de inteligencia no pueden conducirse como "llaneros solitarios" y al mismo tiempo servir a la sociedad en su conjunto. El comportamiento y las actitudes profesionales deben ser mediatizadas a través de organizaciones que inevitablemente se denominan "burocracias". Dentro de una burocracia, el más esclarecido ideal profesional que puede existir para un oficial de inteligencia, ya sea éste civil o militar, es la predisposición para brindar su vida entera, tanto figurada como literalmente, a la causa por la cual el servicio de inteligencia existe. Sin embargo, como en combate, el individuo por sí sólo no puede nunca saber exactamente cuán altruísta y valiente puede ser realmente hasta que llega la "hora de la verdad". Los especialistas de inteligencia que permanecen en servicio y "comprometidos" con la organización burocrática, están en condiciones de fijar estándares de profesionalismo. Si se pudiera considerar la organización de inteligencia como una familia extendida, en sí misma una institución de importancia primaria en las sociedades de América del Sur y Central, donde prosperan las redes sociales centradas en ella, entonces el profesionalismo podría "institucionalizarse".

---

[32] En el seminario de desarrollo profesional del Joint Military Intelligence College, Professor I.B. Holly, de Duke University, ofreció la siguiente anécdota sobre el grado extremo de lealtad asociado con un ex-Director de la U.S. Defense Intelligence Agency: Cuando el servía como redactor de informes de inteligencia para el candidato presidencial Richard Nixon, luego de haber sido Teniente General y Director de la Defense Intelligence Agency, Samuel Wilson fue requerido por el candidato para escribir un informe sobre un tópico particular. Wilson se negó, aduciendo que eso podría ser desleal hacia el Presidente Johnson. Recordando este acto de lealtad, Nixon posteriormente promovió a Wilson a una alta posición en la Comunidad de Inteligencia.

[33] Kate Martin and Andrzej Rzeplinski, "Security Services in a Constitutional Democracy: Principles of Oversight and Accountability," en *Inteligencia Policial: Compilacion de Textos*, 159-166.

Este concepto es el que Uri Bar- Joseph y otros predecesores tienen *in mente* al caracterizar el aspecto "corporativo" del profesionalismo de inteligencia.

Para que tal institucionalización pueda llevarse a cabo, está fuera de cuestión que un considerable cuadro de profesionales de inteligencia, desplegados en una variedad de niveles burocráticos, debe quedar preservado durante el cambio de un régimen político a otro. Al mismo tiempo, este "plantel básico" burocrático de recolectores y analistas puede resultar beneficiado por ocasionales "achatamientos jerárquicos". Como puntualizó Alvin Toffler hace años, las organizaciones basadas en el conocimiento se desplazan inexorablemente hacia la "adhocracia"[34] — tendencia ejemplificada, en el caso de la inteligencia, por los equipos de especialistas asignados a determinados objetivos de inteligencia o problemas, hasta que otros objetivos y problemas requieren un realineamiento del personal dentro de una configuración diferente. Como señalan algunos observadores, los multifacéticos problemas de inteligencia en la actualidad también requieren de un gran compromiso de colaboración a lo largo de todo el rango de niveles en las burocracias gubernamentales y, más convenientemente, a través de la interacción directa entre los analistas ubicados en los más bajos escalones de autoridad administrativa. Por supuesto, en sociedades con un fuerte historial autoritario, tal "aplanamiento" de la pirámide burocrática hacia formas primordialmente horizontales de flujo e intercambio de información, puede ser todavía inusual y resultar un desafío muy particular, pero, al mismo tiempo, pueden ofrecer una vía para mitigar el peligro potencial de un excesivo poder basado en la concentración de la información en manos de directores o grupos de liderazgo en las agencias de inteligencia. El problema de que se concentre demasiado poder en las burocracias, dándoles la capacidad de intrusión irrestricta en las vidas privadas, es a menudo destacado por los críticos de la administración pública.[35]

El profesionalismo del personal de inteligencia no existe en aislamiento absoluto del contexto político nacional y tampoco de la objetiva observación de la "sociedad civil". Si es el poder legislativo quien finalmente tiene autoridad sobre el presupuesto nacional, los representantes electos por voto popular pueden exigir burocracias de inteligencia responsables de mantener un conveniente balance entre intrusividad interna y una exhaustiva protección de daños previsibles a la sociedad. Aquí entran en juego las decisiones individuales a ser observadas en la práctica o, en caso de incumplimiento, las obligaciones morales contractuales con la sociedad, tal como fue sugerido por Martin y Rzeplinski. Para los líderes políticos en las áreas ejecutivas gubernamentales y en particular, posiblemente para aquéllos que están habituados a un control autoritario firmemente estructurado sobre las burocracias, las expectativas de profesionalismo entre el personal y agencias de inteligencia pueden dar lugar al rechazo de responsabilidades por acontecimientos que

---

[34] Alvin Toffler, *Future Shock* (New York: Random House, 1970). See Chapter 7: Organizations: The Coming Ad-Hocracy. (Versión en castellano: "El shock del Futuro", ediciones varias.)

[35] Sungham Im, *Bureaucratic Power, Democracy and Administrative Democracy* (Burlington, VT: Ashgate, 2001), 67-86

escapen fuera de control.[36] Finalmente, cualquier país con instituciones políticas sanas donde los líderes reconozcan el valor potencial de las burocracias, incluyendo a aquéllas con numeroso personal, tienen la opción de permitir y alentar el desarrollo y mantenimiento de una burocracia de inteligencia auto-sustentable.

El perfil de un profesional de inteligencia puede depender, eventualmente, de la convergencia de tres paradigmas éticos. El ethos burocrático, que involucra la aplicación de reglas generales aun a los casos individuales; el ethos meritocrático, como guía para la administración y la gestión de los servicios de inteligencia (incluyendo quiénes ingresan y qué roles pueden desempeñar) y el ethos democrático, que reconoce y responde a las nociones mutuamente conflictivas de tolerancia y de rechazo por parte de la sociedad hacia las actividades de inteligencia. Como en todo sistema humano compuesto por centenares o miles de piezas móviles interrelacionadas, el logro de una conveniente auto-regulación es el sine qua non del profesionalismo de inteligencia.[37]

Profesionalismo de Inteligencia en el escenario internacional

El profesionalismo de inteligencia permanece como un concepto extraño, o al menos oscuro, en algunas sociedades del hemisferio. Pero la "transparencia" en los asuntos de defensa e inteligencia ofrece un criterio mediante el cual el personal de inteligencia puede examinar su propio sentido de profesionalismo, compartir pensamientos con sus colegas de países "burocráticamente amistosos" y, eventualmente, con la prensa y otros medios que influyan sobre las percepciones populares. En las palabras de un muy respetado académico de inteligencia, "Solamente observando la estructura a través de la cual los profesionales de inteligencia perciben su trabajo se pueden prevenir abusos y garantizar responsabilidades".[38] Estas palabras deben ser tomadas como un alerta por los directores de inteligencia en los más altos niveles a lo largo del hemisferio para dirigirse la pregunta planteada en este libro: si el "profesionalimo" es practicado, y cómo, en los diferentes rincones del hemisferio.

---

[36] Christopher Andrew, *For the President's Eyes Only* (New York: HarperCollins, 1995). Para ilustrar cómo este principio puede funcionar, en 1960, el Presidente Eisenhower criticó a los técnicos de inteligencia que le habían dado al piloto de U-2 Francis Gary Powers un paracaídas, un "error" que había permitido a Powers sobrevivir tras ser derribado su avión sobre la Unión Soviética, forzandó al presidente a reconocer la existencia de vuelos de reconocimiento para recolección de información (239-249).

[37] Gijs van Oenen, "Gedogen moet je doen!," ("Hay que discutir leyes formales") *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidsstudies* (marzo 2003): 15-26. Ver resumen en: http://www.eur.nl/fw/law/texts/tvv2003.htm. La tesis de Van Oenen postula que las sociedades prosperan de prácticas ciudadanas de "auto- control " y "auto- regulación."

[38] Glenn Hastedt, "Controlling Intelligence: Framing the Problem," Capítulo 1 de su *Controlling Intelligence* (London: Frank Cass, 1991), 14.

Observadores independientes y especialistas suelen habitualmente referirse a la internacionalización de los intereses y prácticas de la inteligencia gubernamental y a una floreciente prospectiva de inteligencia internacional asociada, en una variedad de frentes.[39] Los ensayos de este trabajo, a través de un recurrente enfoque sobre las características compartidas de profesionalización y del propio ejercicio del profesionalismo a través del hemisferio, proveen ejemplos de cómo el mutuo entendimiento y la confianza pueden emerger entre quienes hablan un "lenguaje común". El diverso conjunto de autores participantes incluye especialistas gubernamentales de inteligencia, profesores universitarios y algunos que están activos en ambas áreas.

José Manuel Ugarte, de Argentina, es un experimentado investigador de los sistemas de inteligencia mundiales. Con seriedad y tono inquisitivo, plantea algunos aspectos del profesionalismo de inteligencia: define su trabajo dentro del contexto hemisférico; y plantea las distinciones que no solamente existen, sino que podrían permanecer, entre defensa, inteligencia civil y policial; cuestiones de educación y entrenamiento profesional; y habla sobre la formulación y eficacia de las leyes que crean y sustentan el medio ambiente para la profesionalización de la inteligencia.

Marco Cepik y Priscila Antunes tienen un extraordinario acceso a representantes de los servicios de inteligencia de Brasil. Ellos manifiestan su reconocimiento por la complaciente actitud de los dirigentes de la Agencia Brasileña de Inteligencia Nacional (ABIN) y de los analistas y recolectores de inteligencia, por tolerar el intrusivo instrumento de encuesta que buscó capturar, a nivel individual, datos sobre sus valores y actitudes profesionales. Tal como lo hacen otros autores, exponen en detalle el proceso para llegar a ser un profesional de inteligencia, desde los puntos de vista personal e institucional, y explican cómo es dirigido en Brasil el desarrollo del profesional a lo largo de su carrera. Un intrigante aspecto de este ensayo es el análisis preliminar de la encuesta administrada al personal de ABIN. Si se hace posible extender los alcances de esta encuesta a otras organizaciones de inteligencia brasileñas, podrá ser establecida una línea de base para la medición y comprensión de las actitudes y comportamientos profesionales. Desde allí, el próximo paso será establecer comparaciones regionales, y más tarde en toda la extensión del hemisferio, de un fenómeno nunca antes explorado con ese nivel de detalle.

Cuatro autores abordan específicamente la evolución y el actual status del profesionalismo en sus respectivos estados. El académico mexicano Omar Rodríguez incorpora, entre sus criterios evaluativos, el grado de interacción existente entre los servicios de

---

[39] A modo de ejemplo, ver Michael Herman, *Intelligence Services in the Information Age* (Portland, OR: Frank Cass, 2001), 220; Mark P. Sullivan, "Latin America: Terrorism Issues and Implications for U.S. Policy," CRS (Congressional Research Service) *Report for Congress*, RS21049, 13 October 2001, 3-4; Robert David Steele, *The New Craft of Intelligence: Personal, Public and Political* (Oakton, VA: OSS International Press, 2002), 125-138, y Horacio A. Fisher, "La importancia de las relaciones entre servicios de inteligencia en el mundo globalizado de hoy," *Nueva Inteligencia* (Argentina) 1, no. 2 (2002): 109-119. Destacado: estas opiniones son repetidas frecuentemente en la correspondencia por correo electrónico entre los autores de este trabajo y otros profesores de inteligencia del Hemisferio Occidental.

inteligencia y los exponentes de la sociedad civil, quienes, en su rol democrático, representan la antítesis del "secreto" en la recolección de información, análisis y operaciones. Esta particular medición de la profesionalización, ha recibido justa atención, al menos implícita, en las contribuciones de Andrés Gómez (Perú), Carlos Maldonado (Chile) y Grisel Capo (Uruguay). Central para cada una de estas investigaciones es la noción de que el profesionalismo de inteligencia depende de una continua alimentación, en un marco que fomente la discusión cara a cara y refuerce la importancia de los valores éticos, como mejor puede hacerse, en apariencia, dentro de una institución educativa. En el caso de cada uno de estos países, excepto, quizás, México, donde se sabe que el diseño de la profesionalización de la inteligencia militar, durante la mayor parte del siglo XX está todavía en desarrollo, el principio de que la inteligencia militar y sus instituciones educacionales son el epicentro de la profesionalización de la inteligencia y, más recientemente, de evidente profesionalismo, obtiene mayor credibilidad. Esto no quiere decir que los servicios de inteligencia civil no estén aún en plena floración, a causa de la generosidad de la inteligencia militar, como uno debe reconocer cuando lee sobre la experiencia uruguaya. Para crear una cultura donde la ética profesional pueda prosperar, los servicios de inteligencia civiles necesitan su propio soporte institucional, aun en los casos en que por defecto, deban ser modelados de acuerdo a un modelo militar. Es por ello que una exploración en un contexto más amplio del profesionalismo civil de ABIN en Brasil, como arriba se discute, promete importantes recompensas para la enseñanza de inteligencia.

Desde Argentina, tres profesores exponen sobre temas relacionados con la formación de personal. El profesor Javier Ortiz, integrante de la ya firmemente enraizada Escuela Nacional de Inteligencia, delinea los vínculos entre la educación de inteligencia y los sistemas de información, y describe una aproximación para sentar una característica clave de la seguridad en la era de la información: la identificación y protección de la Infraestructura Crítica de Información. La ENI, dependiente de la Secretaría de Inteligencia que opera para la oficina del Presidente de la República, con la publicación de su propia revista académica focalizada en inteligencia, no sólo promueve la discusión con diferentes elementos de la sociedad civil, sino que también abre un canal público sin precedentes para la comunicación entre profesionales de los servicios de inteligencia del hemisferio. Los otros dos autores pertenecen al Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, creado en el año 2000 y dependiente del Estado Mayor Conjunto. El profesor Jorge Sillone expone en detalle procedimientos racionales testeados en clase para estructurar la educación profesional de inteligencia, alrededor del desarrollo de un "ethos de inteligencia" entre los estudiantes militares nuevos en el campo de la inteligencia, así como el valor de la práctica de habilidades operacionales de inteligencia en ejercicios de escenarios competitivos. Desde una perspectiva metodológica, Susana Lemozy, asesora académica del IIFA, justifica el proceso de inteligencia como una *ciencia aplicada*. En conjunto, los argentinos contribuyentes a este libro demuestran el efecto positivo, complementario y sinérgico de las instituciones de educación en inteligencia.

Manuel Balcazar, un joven profesor y oficial de gobierno de México, explora una innovadora visión sobre cómo los legisladores del Estado pueden ser "traídos al redil" como consumidores de inteligencia, y no solamente como dispensadores de supervisión. Escru-

pulosamente sopesa las ventajas y desventajas de un acuerdo semejante y concluye que el momento de desarrollo democrático en México, justifica al menos una prueba experimental de esta estrategia para "democratizar" el uso del los *productos* de inteligencia. Exhibe un aguzado conocimiento de los obstáculos políticos y los riesgos de esta empresa, pero aún como experimento, esta iniciativa podría ser saludable para los especialistas de inteligencia, cuyos productos podrían ser considerados más ampliamente "profesionales".

Dos académicos de inteligencia de Colombia, Andrés Sáenz e Ismael Idobro, demuestran concretamente cómo los profesionales de inteligencia pueden desplazarse desde el análisis aislado de información táctica y operacional hacia la síntesis estratégica, por medio de la formulación de interrogantes apropiados y trabajando a través de una agencia de inteligencia centralizada. Enraizado en la realidad protagonizada por actores supranacionales y nacionales en Colombia, su trabajo es una ajustada reafirmación de los principios, sugestiones y observaciones reflejados en los trabajos de los demás autores en este libro. Por ejemplo, los autores argumentan persuasivamente por una mayor, no menor, centralización de la información específica y perspectiva generada por los servicios profesionales de inteligencia, una postura plenamente compartida por el peruano Alberto Bolívar, autor del Prefacio, que refleja su propia experiencia profesional. Una mayor centralización no solamente proporciona un foco adecuado para asistir a los decisores en los más altos niveles nacionales, fijando un medio de acceso "institucionalizado" a la inteligencia, sino que también estimula la estimación en el nivel estratégico, de información que de otro modo sería sólo "de interés." Poniendo el énfasis en la formulación de las preguntas estratégicas correctas en el momento oportuno, Sáenz e Idobro adoptan el enfoque científico de las ciencias sociales aplicado a la inteligencia delineado por Lemozy, y asimismo finamente ilustran el lamentable vacío intelectual que puede persistir, aún en los más experimentados profesionales, entre el *modus operandi* táctico /operacional y el estratégico. En este punto, autores de Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Perú y México coinciden en que las escuelas de inteligencia que operan en los niveles nacionales y militar conjunto deben llevar a sus estudiantes, futuros profesionales de inteligencia, a establecer vínculos entre bits de información incoherente y una consistente y convincente valoración de amenazas y oportunidades estratégicas.

Permanecen irresueltas, aunque no dejadas de lado por algunos autores, dos dificultosas tareas. Una de ellas es el problema del reclutamiento de personal de alta calidad, cuyas habilidades pueden ser luego "pulidas" por las escuelas profesionales de inteligencia. La segunda es cómo extender el reconocimiento de la ética profesional desde las comunidades de inteligencia a los cuerpos jurídicos cuyos rangos, cada vez más, incluyen especialistas de inteligencia. Cada país del hemisferio enfrenta estos desafíos, que piden ser tratados en investigaciones acedémicas que pueden basarse en el trabajo pionero realizado por los autores de este volumen.

Nota Breve Sobre La Edicion Revisada

Los editores de este volumen, al constatar que la primera edición de este libro, impreso en agosto de 2003, estaba próxima a agotarse a mediados del 2004, solicitaron a los autores participantes que, en caso que esto fuera necesario o recomendable, actualizaran sus ensayos. En consecuencia, esta edición revisada del libro incorpora actualizaciones en ocho de los trabajos. Ellos son los correspondientes a Andres Gómez de la Torre Rota, Omar Rodríguez, Carlos Maldonado Prieto, Grisel Capó, Javier Ulises Ortiz, Susana Lemozy, Andrés Sáenz e Ismael Idrobo.

Biografía

Russell G. Swenson ha servido, desde 1988 como Profesor, y desde 1995 como Director de Investigación Aplicada en el U.S. Joint Military Intelligence College. Ahora encabeza el Centro de Estudios Estrategicas de Inteligencia del colegio. Es editor y autor de numerosas publicaciones sobre el proceso de inteligencia, colaboración internacional de inteligencia y profesionalización en el campo de la inteligencia gubernamental. (Ver http://www.dia.mil/Jmic/Publications/index.html) Se ha desempeñado como analista de inteligencia y lingüista en la U.S. Air Force desde 1966 hasta 1969. Se desempeñó también como profesor de Geografía en la Western Illinois University desde 1976 hasta 1986. Es graduado de la University of Kansas (Geografía, Español, Area de Estudios Latinoamericanos) y de la University of Wisconsin-Milwaukee (maestría y doctorado en Geografía). *Russell.Swenson@dia.mil*

INTRODUCTION: INTELLIGENCE PROFESSIONALISM IN THE AMERICAS

Russell G. Swenson
with Susana C. Lemozy

> The focus on intelligence as a profession is particularly apt because, more than any other single profession, its practitioners are controlled, even in a democracy, by professional norms more than [by] outside controls such as oversight.[40]

A CONTEXT FOR INTELLIGENCE PROFESSIONALISM

The academic exploration of professional behavior among intelligence personnel, as reflected in terms associated with their conduct, enjoys a particular importance now, given the charged atmosphere prevailing in the hemisphere between convergent intelligence and police functions, at both national and international levels. Contributing to that charged atmosphere, the United States has not caught up with some other countries of the hemisphere in bringing about an accommodation between its intelligence and police services.[41]

It seems reasonable to assume that the pursuit of professional ideals holds the key to an effective partnership between intelligence and law enforcement entities, in the realm of internal security as well as international defense. One must be cautious, however, in ascribing to the single concept of "professionalism" the variety of behaviors that together might bring about an acceptable balance between personal liberties and the security needs of each society of the region. That is to say, the concept of professionalism must be analyzed — broken into its constituent parts — then reassembled in a synthesis of observable

---

[40] Thomas C. Bruneau, "Controlling Intelligence in New Democracies," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 14, no. 3 (Fall 2001): 334.

[41] A substantial literature now exists on the convergence between military and police functions in Latin America, an early example of which is Geoffrey B. Demarest, "The Overlap of Military and Police Responsibilities in Latin America," *Low Intensity Conflict and Law Enforcement* 4, no. 2 (Autumn 1995): 237-253. More recently, literature specifically focused on intelligence within a domestic law enforcement framework is found in Carmen Rosa De Leon-Escribano Schlotter, *Inteligencia Policial: Compilacion de Textos* (Guatemala City, Guatemala: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, 2000). An interesting development in Mexico, whereby military intelligence units are joined with federal police in the carefully vetted "Policia Federal Preventiva," is documented by Graham H. Turbiville, Jr., in "Mexico's Multimission Force for Internal Security," *Military Review* 80, no. 4 (July-August 2000): 41-49. For an overview of the policy environment respecting military and police intelligence, see President George W. Bush, The Department of Homeland Security (Washington, DC: The White House, June 2002), URL: *http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/toc.html*, accessed 9 June 2002.

behaviors that can indicate whether and how "professionalism" is being practiced in different corners of the hemisphere.

If we do not pause to define national or cultural criteria for depicting professional behavior in intelligence services, then we risk the same tautological, level-of-analysis mistake made by those like Huntington, who define professionalism in solipsistic fashion — in effect by saying that "professionalism is as professionalism does."[42] To avoid this pitfall, the appropriate level of analysis is at that of the individual functionary, rather than of the intelligence institution of which he or she is a part.[43] As things stand now, the tendency of most observers to tie professionalism to whole intelligence institutions instead of to individuals results in unsupportable (and non-refutable) claims like this:

> Many of the problems that have given rise to criticism of intelligence can be attributed to a lapse of professionalism in intelligence services. ... The effectiveness of intelligence can be enhanced, and public confidence in its performance restored, through the further professionalization of the vocation and of its institutions.[44]

ANTECEDENTS OF INTELLIGENCE SERVICE PROFESSIONALISM

Country-by-country criteria that define expected and actual behavior or conduct by individual intelligence personnel, and that therefore outline the characteristics of "professionalism," could be "all over the (conceptual) map." What might keep these criteria at least mutually recognizable and, in the end, self-sustaining and enforceable? Part of the answer would seem to lie in the spirit captured by several internationally recognized declarations of principles, conventions and covenants concerning human rights.[45] These instruments, although certainly not enforceable

---

[42] J. Samuel Fitch, in *The Armed Forces and Democracy in Latin America* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1998), 2-3, notes, for example, that Samuel Huntington's (*The Soldier and the State,* 1957) definition of military professionalization is faulty because, "by defining subordination to civilian authority as a characteristic of military professionalism, the empirical question of the relation between military professionalization and the political role of the military is reduced to a tautology." For most countries in the Western Hemisphere, professionalism is more usefully defined by criteria applicable at the individual, rather than the institional, level.

[43] The present authors and their colleagues in several countries of the hemisphere are engaged in the analysis of responses to a survey instrument administered to individual intelligence collectors, analysts and their managers on various aspects of intelligence professionalism. Cross-cultural comparisons of the similarities and differences among these individuals will be the subject of a forthcoming publication.

[44] George Allen, "The Professionalization of Intelligence," *Studies in Intelligence* 26, no. 1 (Spring 1982): 31.

[45] In order of appearance, these include: the Universal Declaration of Human Rights (1948: *http://www. hrweb.org/legal/udhr.htm*); the International Covenant on Civil and Political Rights (1976: *http://www.unhchr. ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm*) and the American Convention on Human Rights (1978: *http://www.cidh. org/Basicos/basic4.htm*).

except by moral persuasion, nevertheless offer fulcrums upon which the weight of public opinion and the arguments of more organized pressure groups can be leveraged. Another, more efficacious source of mutually acceptable criteria might emerge from national "intelligence laws" like those of Argentina, Brazil or Peru, and coming soon, in Chile.[46] However, even intelligence laws are of dubious value as guides to the professionalism of a governmental service necessarily driven to gain information at all costs, including willfully setting aside "legal" prohibitions against the collection, interpretation and sharing of sensitive information on any topic of interest to "consumers."

Another antecedent for intelligence service professional evolution exists in the experience of Eastern European countries, which bear some comparison with Latin America because of both regions' recent experience in democratic transition, whereby:

> ...the institutions of security intelligence...are expected to protect the people and enlighten policy-makers in a period of uncertainty and disquiet. Relating directly to new issues of executive capacity, legislative-executive relations, and democratic control, the behaviour of such institutions is a litmus test for both the functioning and accountability of the post-communist state.[47]

Williams and Deletant place their work in the context of a three-level, evolutionary model of the operational profiles of various domestic intelligence services, a scheme that they borrow from Keller.[48] This model, together with Gill's concept of security intelligence, aptly describes three archetypes in the variety of internally focused intelligence services in the Americas, from the "security state" represented by Vladimiro Montesino's operations in Peru and J. Edgar Hoover's Federal Bureau of Investigation in the U.S, to Mexican and other countries' experience with "political police," and as a final type, the "domestic intelligence bureau" now epitomized by the less insular and less autonomous FBI. In the Americas, as well as in Eastern Europe, an adoption of European liberal values by significant sectors of the society would be expected to move intelligence services increasingly toward framing national security problems in terms of threats to individuals rather than threats to the

---

[46] For Argentina, see "Ley de Inteligencia Nacional," Law no. 25,520, 27 December 2001. URL: *http://www.Iusnews.com/Leyes/25520.htm*; for Brazil, see *http://www.abin.gov.br/*, Law no. 9,883, 7 December 1999; for Peru, see *http://www.cajpe. org.pe/RIJ/bases/legisla/peru/27479.HTM*, June 2001. For Chile, see *http://www. fas.org/irp/world/chile/holzman2.htm*

[47] Kieran Williams and Dennis Deletant, *Security Intelligence Services in New Democracies: the Czech Republic, Slovakia and Romania* (Houndmills, Basingstroke, Hampshire, UK: Palgrave, 2001), 1. "Security intelligence" is a term developed by Peter Gill, in his *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State* (London: Frank Cass, 1994), 7, and, at least in Canada and Great Britain it refers to a "state's gathering of information about and attempts to counter perceived threats to its security deriving from espionage, sabotage, foreign-influenced activites, political violence and subversion."

[48] William W. Keller, *The Liberals and J. Edgar Hoover: Rise and Fall of a Domestic Intelligence State* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989).

State.[49] This evolutionary trend would affect the development of professionalism in Western Hemisphere intelligence services by elevating the demand that domestic intelligence responsibilities be extended to the police function, to be carried out with considerable attention to basic, individual human rights.

Across the Americas, time-honored, centralized support to executive decisionmaking combines beautifully with the military impulse to covet, collect and use information on behalf of the sovereign, or the sovereignty, of the state. This reality means that a country's military organization simulates, in a way for all to observe and learn from, a bureaucracy where the "rule of law" typically guides the promotion of individuals, and even ideas, in meritocratic fashion. In other words, if one looks for antecedents in the application of professionalism to intelligence services, a deep look at military intelligence is warranted. Certainly one would find that the development and evolution of intelligence professionalism in the military arena will have predated the rise of this phenomenon in the civilian world, not least because of specialization of tasks in the military, and fewer resource constraints on the military side through most of history. At the least, one would find that military intelligence specialists will have reflected on political, economic and security information, will have added value to that information (therefore creating intelligence information), and this product will be useful; furthermore the potency of this tool will not likely have been ignored, but put to effective use. Such is the well-documented experience of the U.S., where the Intelligence Community under the joint staff-oriented Eisenhower administration grew in stature.[50] Whether professionalism reigned in the U.S. strategic intelligence culture of the 1950s is another question. Furthermore, lest one become too enamored of this model, the idea of "supporting" executive decisionmaking in the military is only now giving way to the concept of a "partnership" between intelligence and operations functions, suggesting that its transference to civilian decisionmaking will occur in due course, but not right away.

---

[49] Williams and Deletant, 2.

[50] Christopher Andrew, *For the President's Eyes Only: Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush* (New York: HarperCollins, 1995), chapter 6. The idea of a country's military intelligence establishment as the vanguard of intelligence professionalism is certainly not new with this paper. For example, see Fernando Bustamante, "Democracy, Civilizational Change, and the Latin American Military, in Felipe Aguero and Jeffrey Stark, eds. *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America* (Miami, FL: North-South Center Press, University of Miami, 1998), 361. Finally, in the case of the U.S., preliminary indications are that the new Department of Homeland Security would elevate intelligence analysis and its application to domestic security decisionmaking to a degree unknown in the Executive Branch outside the Department of Defense. As evidence, see Dan Eggen and Dana Priest, "Intelligence Powers Set for New Agency: Department Would Shape Response to Threats," *Washington Post,* 8 June 2002, A1, A10.

THE CONCEPT OF PROFESSION

> The phenomenon by which organizational culture (and clashing subcultures) determine what organizations actually do is well-known. In the case of security intelligence agencies its role is reinforced by secrecy and autonomy to such an extent that it can amount to organizational paranoia. This cannot be tackled by structural and legal changes alone; it requires the widest attention to control, recruitment, training and oversight.[51]

We may consider the objective existence of professionalism as a cultural phenomenon among individual intelligence bureaucrats in the Western Hemisphere as no more than a warrant or positive assumption at this time. But what if professionalism does exist? How would we know? The debate could be cut short if we considered professionalism and bureaucracy to be mutually exclusive domains — or a contradiction in terms: an oxymoron. First, then, let us qualify our use of "bureaucracy" by suggesting that pejorative connotations of the term may be countered simply enough if the positive features of structured government activities are allowed to surface.[52] We may also avoid an habitual disparagement of bureaucracies by espousing, as does a prominent scholar of Latin American civil-military studies, the concept of "democratic professionalism"[53] in lieu of "bureaucratic professionalism." Leaving this debate aside for a time, now let us consider some characteristics of intelligence professionalism, focusing on the perception and application of the concept at the individual level.

In full recognition that concerned observers in each country of the hemisphere may have their own unique but valid notions of sufficient and necessary characteristics or qualities to be associated with intelligence professionals, the aim here is to suggest a "laundry list" of plausible, observable or recognizable traits. A problem appears immediately as one examines the literature that purports to lay out the characteristics that may be associated with intelligence professionals. Uri Bar-Joseph, for example, enumerates, with support from a very limited number of practitioner sources, attributes that most observers would expect accurately to describe intelligence professionals. They are expected to be: realistic, skeptical,

---

[51] Peter Gill, 241.

[52] Paul Du Gay, *In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics* (London: Sage Publications, Inc., 2000). It must be noted, however, that Du Gay's analysis is emphatically at the organizational, rather than the individual level. One of his sources, for example, highlights general public satisfaction with bureaucratically mediated government services in the English-speaking world (p. 12), whereas the most pointed complaints about bureaucracies flow from personal encounters with the impersonal, "instrumental" application of general rules to particular cases (in what to the bureaucrat is a "fair" manner).

[53] Fitch, Chapter 6, "Democratic Professionalist Alternatives."

prudent, nonmonistic, and to be equipped with a high level of personal integrity.[54] His summary assertion about professionalism, that "the level of intelligence officers' professionalism may be measured by how well their professional belief system approximates the model of the intelligence professional ethic"[55] is as unhelpful as Huntington's similar tautology (see note 3 above). His unsatisfactory depiction of intelligence professionalism at the individual level forces us to explore literature that addresses professional intelligence attitudes and behaviors at levels beyond the individual practitioner.

Bruneau has addressed the applicability of the concept of professionalism in new democracies, as it is experienced at the intermediate level between the individual and an organization.[56] He narrows the three traditional criteria for distinguishing a profession from other occupations; namely, expertise, corporateness and responsibility, respectively into a concern for "secrecy" in the diverse areas of professional expertise; adherence to the concept of restricted entry and continuance in the profession through special "clearance" procedures; and the "responsibility" of the professional to serve in defense of the state. Naturally, these qualities confer considerable autonomy especially to those who remain in the intelligence services. Such autonomy may become a problem in the absence of effective oversight by the available democratic means to identify and act on the interests of the state.

At the purely ecological or organizational level, Hastedt outlines desirable values that intelligence professionals at the highest bureaucratic level ought to have. These include 1) loyalty to the President; 2) loyalty to one's profession; 3) loyalty to a political cause; 4) loyalty to the law; and 5) loyalty to the public at large and to Congress.[57] One might note that "loyalty to loyalty" may sum up these dictums. Loyalty may fairly be compared, in connotation and denotation, to "trustworthiness" at the personal

---

[54] Uri Bar-Joseph, I*ntelligence Intervention in the Politics of Democratic States: The United States, Israel, and Britain* (University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1995), 58. He singularly, but based on acknowledged interviews with fewer than 10 sources, compares the attributes of intelligence professionals against three classic, sociological standards of professionalism: formal education and the acquisition of specific skills, social responsibility, and corporateness (a sense of fraternity). He rejects the notion that intelligence personnel are more than "quasi-professionals" (p. 48-50) because they allegedly lack educational certification and can remain "generalists." One could easily rebut this rationale for his conclusion by acknowledging that academics at large can also remain generalists within their profession, and that, although slow in coming, advanced, post-graduate degrees in intelligence studies are in the U.S., Argentina and Chile, at least, becoming de facto requirements for professional advancement. For more on the status of intelligence education in the Hemisphere, see Russell G. Swenson, "*Intelligence Education in the Americas," International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 16, no. 1 (Spring 2003): 108-130.

[55] Bar-Joseph, 58.

[56] Bruneau, 334-337.

[57] Glenn Hastedt, "Controlling Intelligence: The Values of Intelligence Professionals," in *Controlling Intelligence*, Glenn Hastedt, ed. (London: Frank Cass, 1991), 102.

level.[58] Also at the level of national intelligence organizations, two human rights lawyers have drafted a set of principles to guide individual and corporate behavior under the auspices of democratic regimes that already have oversight and accountability mechanisms in place. The principles reflect international standards relating to the protection of human rights and civil liberties. The observance of these principles by intelligence professionals, as viewed through this legalistic lens, would provide "protections necessary to ensure that secret services do not threaten democracy or human rights and [would] prevent claims of national security from running roughshod over individual liberties."[59] Naturally, such principles are only at home in the rarefied air of idealism. However, they do offer a behavioral and attitudinal benchmark, even if it is not easily reached, for both individuals and the collective club or culture of professional intelligence.

BUREAUCRATS AS PROFESSIONALS

Although, as noted above, the concepts of "bureaucrat" and "professional" at times may seem contradictory, intelligence professionals cannot be "lone rangers" and at the same time serve their entire society. Professional behavior and attitudes must be mediated through organizations that are unavoidably dubbed "bureaucracies." Within a bureaucracy, the most illuminating professional ideal that may exist for an individual intelligence officer, whether civilian or military, is a willingness to give one's entire life, either literally or figuratively, to the cause for which the intelligence service exists. However, as in combat, the individual himself or herself might never know just how selfless and valiant they might really be until the "moment of truth." Committed intelligence practitioners who remain in service, and who remain "married" to the bureaucratic organization, are in a position to set standards for professionalism. If one could consider the intelligence organization an extended family, itself the institution of primary importance to South and Central American societies that thrive on family-centered social networking, then professionalism could become "institutionalized." This concept is what Uri Bar-Joseph and others seem to have in mind when characterizing the "corporate" aspect of intelligence professionalism.

In order for such institutionalization to come about, without question a sizable cadre of intelligence professionals, representing the variety of bureaucratic levels, must be

---

[58] At a professional development seminar at the Joint Military Intelligence College, Professor I.B. Holly, of Duke University, offered the following anecdote about the extreme degree of loyalty associated with a former Director of the U.S. Defense Intelligence Agency: When he was serving as an intelligence briefer for presidential candidate Richard Nixon, later-to-be Lieutenant General and Director of the Defense Intelligence Agency Samuel Wilson was asked by the candidate to write a brief paper about a particular topic that he had briefed. Wilson refused, saying that it would be disloyal to President Johnson. Remembering that act of loyalty, Nixon later appointed Wilson to a high position in the Intelligence Community.

[59] Kate Martin and Andrzej Rzeplinski, "Security Services in a Constitutional Democracy: Principles of Oversight and Accountability," in *Inteligencia Policial: Compilacion de Textos,* 159-166.

preserved from one political regime to the next. At the same time, this bureaucratic "home base" for a corps of collectors and analysts may benefit from occasional "hierarchical flattening." As Alvin Toffler pointed out many years ago, knowledge-based organizations move inexorably toward "ad-hocracy"[60] — exemplified in the case of intelligence by teams of specialists that are aligned against intelligence targets or problems until other, competing targets or problems require a realignment of personnel into a different configuration. As observers now point out, the multifaceted intelligence targets today also require a great deal of collaboration across a range of government bureaucracies, and most usefully through direct interaction among analysts at the lower rungs of administrative authority. Of course, in any society with a strong authoritarian history, such bureaucratic "flattening" into a primarily horizontal mode of information flow and pooling may still be unusual and remain a particular challenge, but at the same time it offers an avenue for mitigating the potential danger of overweening information-based power being concentrated in the hands of the directors or leadership cabal of intelligence agencies, or even in the hands of their political masters. The problem of sufficient power being concentrated in bureaucracies that are thus made capable of widespread and direct intrusion into private lives is often noted by those who comment on issues in public administration.[61]

Professionalism among intelligence personnel does not exist in splendid isolation from the national political context, nor from the more detached observations of "civic society." If national budget authority ultimately resides in the legislative arena, popularly elected representatives can hold intelligence bureaucracies accountable for striking a suitable balance between internal intrusiveness and synoptic protection from preventable dangers to the society. Here, individual decisions come into play to be observed in the practice, or in the breach, of a principled "contract" with the home society like that suggested by Martin and Rzeplinski. For political leaders in the executive branch of government, maybe especially for those accustomed to tightly structured, authoritarian control over bureaucracies, expectations of professionalism among intelligence personnel and agencies may allow denial of responsibility for events that spiral out of control.[62] In the end, any country with healthy political institutions, where leaders recognize the potential value of a professionalized bureaucracy, including those populated by intelligence personnel, has the option of allowing or encouraging the development and maintenance of a self-sustaining intelligence bureaucracy.

---

[60] Alvin Toffler, *Future Shock* (New York: Random House, 1970). See Chapter 7: Organizations: The Coming Ad-Hocracy.

[61] Sungham Im, *Bureaucratic Power, Democracy and Administrative Democracy* (Burlington, VT: Ashgate, 2001), 67-86.

[62] Christopher Andrew, *For the President's Eyes Only*, 239-249. To illustrate how this principle can work, in 1960, President Eisenhower excoriated the intelligence technicians who had given U-2 pilot Francis Gary Powers a parachute, a "mistake" that had allowed Powers to survive the shootdown of his aircraft over the Soviet Union, and forced the president to acknowledge the intelligence-gathering overflights.

The portrait of an intelligence "professional" may depend ultimately on the convergence of at least three ethical paradigms. A bureaucratic ethos, involving the application of general rules, even to individual cases; the meritocratic ethos, as it guides the administration and management of intelligence services (including who gets in and what roles they may come to play); and a democratic ethos that acknowledges the society's conflicting notions of tolerance and rejection of intelligence activities. As in any human system involving hundreds or thousands of "moving" and inter-related parts, self-regulation is the sine qua non of intelligence professionalism.[63]

INTELLIGENCE PROFESSIONALISM ON THE INTERNATIONAL STAGE

Intelligence professionalism remains a concept "foreign" or at least "obscure" to some societies of the hemisphere. "Transparency" in defense and intelligence affairs offers one touchstone by which intelligence personnel can examine their own sense of professionalism, share their thoughts with their colleagues in "bureaucratically friendly" countries, and ultimately with the press and other media that influence popular perceptions. In the words of a highly respected intelligence scholar, "Only by seeking to structure how intelligence professionals see their job can one hope to prevent abuses from occurring in the first place or ensure responsiveness."[64] These words may be taken as an admonition for intelligence managers at the highest national levels across the hemisphere to address in depth the same question as that posed in this book; namely, whether and how "professionalism" is being practiced in different corners of the hemisphere.

Independent observers and practitioners alike now commonly refer to the internationalization of government intelligence concerns and practices, and to a prospective flowering of international intelligence partnering on a variety of fronts.[65] The essays in this book, through a recurrent focus on the commonalities of professionalization, and of professionalism itself across the hemisphere, provide "object lessons" in how mutual understanding and trust can emerge among those who speak a "common language." The diverse set of authors includes government intelligence practitioners, university professors, and those who are active in both arenas.

---

[63] Gijs van Oenen, "Gedogen moet je doen!," ("One Must Question Formal Laws") *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidsstudies* (March 2003): 15-26. See summary at: *http://www.eur.nl/fw/law/texts/tvv2003.htm.* Van Oenen's thesis recognizes that societies thrive on "self-restraining and self-regulating citizenship practices."

[64] Glenn Hastedt, "Controlling Intelligence: Framing the Problem," Chapter 1 of his *Controlling Intelligence* (London: Frank Cass, 1991), 14.

[65] For example, see Michael Herman, *Intelligence Services in the Information Age* (Portland, OR: Frank Cass, 2001), 220; Mark P. Sullivan, "Latin America: Terrorism Issues and Implications for U.S. Policy," CRS (Congressional Research Service) *Report for Congress*, RS21049, 13 October 2001, 3-4; Robert David Steele, *The New Craft of Intelligence: Personal, Public and Political* (Oakton, VA: OSS International Press, 2002), 125-138, and Horacio A. Fisher, "La importancia de las relaciones entre servicios de inteligencia en el mundo globalizado de hoy," *Nueva Inteligencia* (Argentina) 1, no. 2 (2002): 109-119. Of note, these opinions are repeated frequently in email correspondence between the authors of this paper and other Western Hemisphere scholars of intelligence studies.

Jose Manuel Ugarte of Argentina is a seasoned investigator of the world's intelligence systems. He sets a serious, inquisitive tone as he touches on several aspects of intelligence professionalism: its working definition in the hemispheric context; the distinctions that not only exist, but should remain in place, between defense, civil and police intelligence; issues in professional education and training; and the formulation and efficacy of laws that create and sustain the environment for intelligence professionalization.

Marco Cepik and Priscila Antunes have extraordinary access to representatives of Brazil's intelligence services. They acknowledge the agreeable attitude of the civilian intelligence agency's (ABIN's) leaders, and of analysts and collection specialists who tolerated an intrusive survey instrument that seeks to capture, at the individual level, data on their professional values and attitudes. Like other authors, they address in considerable detail the process of becoming an intelligence professional from both a personal and institutional point of view, and explain how career-long professional development is addressed in Brazil. An intriguing aspect of this essay is their preliminary analysis of the unprecedented survey of ABIN personnel. If it becomes possible to extend this survey to other Brazilian intelligence organizations, a national baseline for the measurement and understanding of professional attitudes and behaviors will have been established. From there, the next step will be regional, then hemisphere-wide comparisons of phenomena never before explored at this level of detail.

Four authors expressely address the evolution and current status of professionalism in their respective States. Mexican scholar Omar Rodriguez incorporates among his evaluative criteria the degree of interaction evident between intelligence services and exponents of civil society — who in their democratic role represent the antithesis of "secret" information gathering, analysis and operations. This particular measure of professionalization is given due attention, at least implictly, in the contributions by Andres Gomez (Peru), Carlos Maldonado (Chile) and Grisel Capo (Uruguay). Central to each of these inquiries is the notion that intelligence professionalism depends on continuous nurturing in a setting that encourages face-to-face, challenging discussion and reinforcement of the importance of ethics issues that is best carried out, it appears, in a "schoolhouse." In the case of each country except perhaps Mexico, where what we know of the contours of military intelligence professionalization during most of the 20th century is still unfolding, the principle that military intelligence and its educational institutions rest at the epicenter of intelligence professionalization, and more recently of demonstrable professionalism, is given further credibility. This is not to say that civilian intelligence services are yet in full bloom because of military intelligence generosity or bigheartedness, as must be acknowledged when one reads about the Uruguayan experience to date. To create a culture where professional ethics can thrive, civilian intelligence services need their own institutional backing, even if by default they must be fashioned after a military model. That is why further exploration of the context of professionalism in Brazil's civilian ABIN, as discussed above, holds considerable promise of rewards for intelligence scholarship.

From Argentina, three professors of intelligence explore themes related to professional development. Javier Ortiz, faculty member of the firmly entrenched, civilian intelligence

school, the National Intelligence School (ENI), outlines the linkages among intelligence education and information systems, and describes the Argentine approach to addressing a key feature of Information Era security: the identification and protection of Critical Information Infrastructure. The ENI operates under the Intelligence Secretariat in support of the President of the Republic, and in publishing its own intelligence-focused academic journal, not only promotes discourse with various elements of civil society, but also opens an unprecedented, public channel for international communication among the professional intelligence services of the hemisphere. Two other authors serve in the Joint Military Intelligence School, or IIFA (*Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas-Estado Mayor Conjunto*), created in 2000. Professor Jorge Sillone addresses in detail the rationale and classroom-tested procedures for structuring professional intelligence education around the development of an "intelligence ethos" among military students new to the field of intelligence, and the value of a "capstone" opportunity to practice operational intelligence skills in competitive exercise scenarios. From a methodological perspective, Susana Lemozy, academic consultant to the IIFA, explains and justifies the role of intelligence as an *applied science*. Altogether, Argentine contributors to this book demonstrate the positive, snyergistic effect of complementary intelligence education institutions.

Manuel Balcazar, a young scholar and government official from Mexico, explores a most innovative vision of how a State's legislators can be brought "into the fold" as intelligence consumers, and not just as dispensers of congressional oversight. He scrupulously weighs the advantages and disadvantages of such an arrangement, and concludes that the momentum of democratic development in Mexico warrants at least a test of this strategy to "democratize" the use of intelligence *products*. He exhibits an acute awareness of the political obstacles and risks of this undertaking, but even as an experiment, this initiative would be salutary for intelligence practitioners whose products would be subject to being seen more widely as "professional."

Two intelligence scholars from Colombia, Andres Saenz and Ismael Idrobo, demonstrate concretely how intelligence professionals can move from isolated analyses of tactical and operational information toward strategic synthesis by asking appropriate questions and by working through a centralized intelligence clearinghouse. Rooted in the realities of supranational and domestic actors in Colombia, their work is a fitting reaffirmation of principles, suggestions and observations highlighted by the work of other authors in this book. For example, they argue persuasively for greater, not less, centralization of the special information and perspective generated by professional intelligence services, a stance completely in agreement with that of Peruvian Alberto Bolivar, author of the Preface, as he reflects on his own professional experience. Greater centralization not only brings appropriate focus onto supporting decisionmakers at the highest national level and on embedding an "institutionalized" approach to intelligence, but also encourages strategic-level assessment of what would otherwise remain only interesting information. With their emphasis on asking the right strategic question at the right time, Saenz and Idrobo adopt the social scientific approach to intelligence outlined by Lemozy, and they also nicely illustrate the unfortunate intellectual gap that can persist, even among seasoned intelligence professionals, between a tactical/operational and a strategic intelli-

gence *modus operandi*. On this point, authors from Argentina, Uruguay, Brazil, Chile, Peru and Mexico agree that intelligence schools operating at the national and joint military level are obligated to lead students toward an appreciation of the linkages that intelligence professionals must make between incoherent bits of information and a consistent, persuasive assessment of strategic threats and opportunities.

Remaining unresolved, but not unaddressed by several authors here, are two difficult tasks. One is the problem of recruiting high-quality personnel whose skills can then be "polished" by professional intelligence schools. The second is how to extend an appreciation of professional ethics from national intelligence communities to law enforcement bodies whose ranks increasingly include intelligence specialists. These challenges still confront every country of the hemisphere, and beg to be addressed by scholars whose work can build on the pioneering work by the authors of this volume.

NOTE ON THE REVISED EDITION

The editors of this volume, having noted that the remaining stock of the initial, August 2003 printing of 2,500 copies was nearly exhausted by mid-2004, asked contributing authors to update their essays, if necessary or advisable. This revised edition of the book incorporates updates to the work of eight of the authors. Those essays that are updated are by Andres Gómez de la Torre Rota, Omar Rodríguez, Carlos Maldonado Prieto, Grisel Capó, Javier Ulises Ortiz, Susana Lemozy, Andrés Sáenz and Ismael Idrobo.

BIOGRAPHY

Russell G. Swenson has from 1988 served as professor and since 1995 Director of Applied Research at the U.S. Joint Military Intelligence College. He now heads that College's Center for Strategic Intelligence Research. He is the editor or author of numerous publications on intelligence processes, on international intelligence collaboration, and on professionalization in the field of government intelligence (See http://www.dia.mil/Jmic/Publications/index.html). He served as an intelligence analyst and linguist in the U.S. Air Force from 1966 to 1969. He also served as professor of Geography at Western Illinois University from 1976 to 1986. He is a graduate of the University of Kansas (Geography, Spanish, Latin American Area Studies), and of the University of Wisconsin-Milwaukee (masters and PhD in Geography). *Russell.Swenson@dia.mil*

El Profesionalismo en Materia de Inteligencia: Cuestiones Vinculadas

José Manuel Ugarte

Resumen

El autor ofrece un retrato agudo, refiriéndose al *profesional de inteligencia* en forma individual, a distintos aspectos que influyen en su desempeño y a los valores que lo caracterizan. Sostiene que el *profesionalismo* en la actividad de inteligencia supone que ésta sea ejercida con *legitimidad y eficacia.* Señala que la actividad de inteligencia en Latinoamérica posee peculiaridades regionales, como tener una amplia competencia interna — para entender o influir a su propia sociedad — y carecer de adecuados controles externos, aunque advierte una tendencia para superar estos aspectos en la actualidad. También destaca la necesidad de superar las estructuras y organizaciones características de la Guerra Fría y adaptarlas a la era de la información; de favorecer la comunicación entre productores y consumidores y la adaptación a la actual multiplicación de blancos y de consumidores; de implementar métodos objetivos de reclutamiento del personal; y de combinar incentivos de carrera con educación permanente y flexibilidad e innovación en el sistema a fin de atraer a los mejores y los más capaces. Pone asimismo el acento en la importancia de los valores que deben caracterizar al personal de inteligencia y en la existencia de *adecuadas leyes, control prudente y objetivo, y constante formación.*

¿Qué es, y qué involucra, el profesionalismo en materia de inteligencia? Qué es un profesional de inteligencia?

En un trabajo que invita a la investigación y el debate, Swenson y Lemozy[66] procuran proporcionar pautas para establecer cómo podríamos caracterizar las cualidades actuales e ideales del profesional de inteligencia en América Central y América del Sud, tratando de establecer las bases para una comparación entre lo que significa el profesionalismo en materia de inteligencia en las regiones indicadas, y en otros países del mundo. Señalan estos autores que dirigir el análisis hacia la inteligencia como una profesión es especialmente apto porque, más que en muchas otras profesiónes individuales, quienes la practican estarían controlados, aún en una democracia, por normas profesionales más que por controles externos como la supervisión.[67]

---

[66] Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy, "Comparative perceptions of Intelligence Professionalism in South and Central America ", REDES 2002, Brasilia, 7-10 agosto de 2002. Disponible en: http://www3.ndu.edu/chds/redes2002/Documents/Papers/.

[67] Thomas C. Bruneau, "Controlling Intelligence in New Democracies," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 14, no. 3 (Fall 2001): 334.

En el estudio precedentemente analizado, Swenson y Lemozy centran el análisis del profesionalismo en materia de inteligencia en el profesional individual, más que en la organización que lo contiene. El presente trabajo procurará realizar aportes al análisis relativo al profesionalismo en materia de inteligencia desde distintos ángulos, no limitándonos al profesional individual, sino procurando también señalar aspectos que influyen en su desempeño y en los valores que lo caracterizan, o que deben caracterizarlo. En este análisis — que realizaremos con un especial enfoque hacia América Latina y en particular a Argentina, procurando efectuar comparaciones con otras regiones y especialmente Estados Unidos de América — habremos de examinar en qué consiste a nuestro criterio el profesionalismo en materia de inteligencia y los aspectos que caracterizan al personal de inteligencia y las cuestiones estructurales y organizacionales involucradas en la cuestión.

Examinaremos, pues, los aspectos relativos al personal de inteligencia; qué características, formación y aptitudes, entre otros aspectos permiten — a nuestro criterio — a un funcionario de inteligencia cumplir eficazmente con las misiones asignadas y enfrentar exitosamente los desafíos que le plantea esta actividad, de importancia fundamental para el Estado moderno, pero que también plantea dilemas y dificultades peculiares. Qué estructuras y qué organizaciones conducen al profesionalismo en materia de inteligencia? El análisis de estos aspectos y las comparaciones antes aludidas nos llevarán a efectuar ciertas determinaciones previas: qué constituye la actividad de inteligencia, si existen peculiaridades significativas en la práctica de esta actividad entre América Latina y otras regiones del mundo, y, en caso de existir, si tales peculiaridades inciden en las características del profesionalismo en la actividad de inteligencia.

Comencemos por definir de quién nos vamos a ocupar.

A los objetos de este análisis, nos referiremos al funcionario de inteligencia como un funcionario público — descartando así, a los efectos indicados, a los particulares dedicados a la inteligencia empresaria, o a agencias de vigilancia o investigaciones privadas — que se desempeña en un órgano u organismo de inteligencia, definiendo como *organismo de inteligencia* a aquél organismo estatal técnico especializado en inteligencia, dotado de capacidad para cumplir todas las funciones propias del ciclo de la inteligencia; y como *órgano de inteligencia* a un elemento de inteligencia capacitado para cumplir sólo parte de estas funciones — frecuentemente, órganos de análisis de la información suministrada por otros elementos, o bien elementos dedicados exclusivamente a la obtención de información, que derivan para su análisis a otros elementos. No incluimos en esta categoría al informante reclutado por un organismo de inteligencia como medio de información, destinada a proveerle información de fuente humana — *HUMINT*.

Habremos de analizar aquí en particular la situación del funcionario que integra un órgano u organismo de inteligencia con vocación de exclusividad y permanencia: haciendo de esta actividad su única actividad — con la posible excepción, según los regímenes, de la docencia, fundamentalmente en el o los institutos de capacitación y

perfeccionamiento del personal de esta actividad, o bien, en universidades o institutos técnicos[68]; y la realización de otras actividades de naturaleza intelectual, como publicaciones, en todos los casos, con los recaudos correspondientes. Se trata de una persona cuyo plan de vida consiste en permanecer en la actividad de inteligencia y capacitarse para ella, más allá de que las contingencias de la vida puedan imponerle abandonarla y dedicarse a otras tareas. Hablamos, en consecuencia, del profesional de inteligencia. Pero también habremos de referirnos a otras posibles formas de participación en la actividad de inteligencia que la evolución de esta actividad progresivamente requiere, incluyendo designaciones transitorias, contrataciones o consultoría, especialmente personal técnico altamente calificado, como contribuyentes para el análisis.

Procuraremos examinar las estructuras en que desempeña su tarea y las prácticas organizacionales en el marco de las cuales debe desenvolverse, incluyendo las pautas de carrera, reclutamiento y formación. El examen de esta cuestión respecto de Latinoamérica nos habrá de llevar a una cuestión previa: si los referidos aspectos del profesional de inteligencia, sus organizaciones y carreras en Latinoamérica son similares a los de otras regiones — tomando especialmente en cuenta a Estados Unidos de América y Canadá, países de tradición anglosajona. Adelantaremos que este aspecto nos conducirá hacia otra importante cuestión a dilucidar: si la actividad de inteligencia que tiene lugar en Latinoamérica es o no similar a la que tiene lugar en otras regiones.

Habremos de postular previamente que la actividad de inteligencia es conducida con profesionalismo cuando es conducida con legitimidad, es decir, que ésta tenga lugar con observancia de las disposiciones de las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes en el país que la desempeña y de los principios generales del derecho; es decir, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho,[69] y con eficacia, es decir, alcanzando plenamente los objetivos determinados por el Estado y también asegurando una óptima relación entre los medios puestos a disposición de los órganos que desempeñan la actividad-los fondos públicos — y el producto obtenido: la inteligencia.[70] En definitiva, con economía, eficiencia y eficacia.

---

[68] Particularmente en el caso de los analistas, consideramos conveniente se les permita y estimule publicar sus estudios, obviamente con la correspondiente revisión que evite la difusión de información clasificada. Véase informe de la Fuerza de Tareas del Fondo del Siglo XXI sobre el futuro de la inteligencia estadounidense, titulado *In From the Cold* (New York: The Twentieth Century Fund Press, 1996, 8.

[69] Artículo 103 apartado 1° Constitución del Reino de España de 1978. Entre otros sitios, es posible consultarla en *http://club.telepolis.com/erbez/.*

[70] José Manuel Ugarte, *Legislación de inteligencia:especialización y control, legitimidad y eficacia* (Buenos Aires, Dunken, 1999 y Washington D.C. y Ciudad de Guatemala: WOLA-SEDEM, 2000), 12.

¿Existen peculiaridades notables en la actividad de inteligencia en Latinoamérica, respecto de la realizada en otros países?

¿En qué consiste la actividad de inteligencia? Creemos que no es una pregunta inútil en este trabajo, contra lo que a primera vista pueda parecer.

Se denomina inteligencia a un *producto,* que es *conocimiento, o información elaborada.* También, a una *actividad o función estatal*. Asimismo, a una organización, que suele constituir un conjunto de *organizaciones*. Esto fue siempre así, tanto en la literatura académica sobre inteligencia, como en la práctica. La obra clásica de Sherman Kent encabeza las partes en que se divide señalando que "La información es conocimiento", "La información [inteligencia] es organización", y que "La información es actividad".[71]

Inteligencia es lo que define Jeffrey Richelson como

> el producto resultante de la recolección, evaluación, análisis, integración e interpretación de toda la información disponible concerniente a uno o más aspectos de naciones extranjeras o áreas de operación que son inmediatamente o potencialmente significativas para el planeamiento (si bien el referido autor expresa posteriormente que)...otras actividades — contrainteligencia y acción encubierta — están interligadas con la actividad de inteligencia... [72]

Mark M. Lowenthal señala sobre el punto:

> A través de la palabra inteligencia estamos hablando fundamentalmente acerca de asuntos relacionados con la seguridad nacional — esto es, defensa y política exterior y ciertos aspectos de seguridad interna...
>
> Las acciones, políticas, y capacidades de otras naciones constituyen el área primaria de interés...
>
> ...La mayoría de la gente tiende a pensar en la inteligencia en términos de información militar — movimientos de tropas, capacidades de armamento, planes para ataque por sorpresa. Este es un componente importante de la inteligencia — coherente con la primera razón para tener agencias de inteligencia, que es evitar un ataque por sorpresa — pero no es el tipo exclusivo. Inteligencia política, inteligencia económica, inteligencia social, inteligencia ambiental, e inteligencia cultural son todos importantes *inputs* para el análisis. Los formuladores de la política y los funcionarios de la inteligencia deben pensar también más allá de inteligencia externa. Ellos deben considerar actividades

---

[71] Sherman Kent, *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Americana* (Buenos Aires: Círculo Militar, 1951), 15, 82, y 165.

[72] Jeffrey Richelson, *The U.S. Intelligence Community,* Third Edition, Westview Press, Boulder, Colorado, 1993. Extraída por el autor del Diccionario de Términos Militares de Uso Conjunto, de los Estados Unidos de América.

de inteligencia enfocadas en amenazas contra la seguridad interna, tales como subversión, espionaje, y terrorismo.

Más allá de las amenazas contra la seguridad interna arriba mencionadas, la inteligencia interior, por lo menos en los Estados Unidos y democracias similares, es un asunto policial. Este hecho diferencia la práctica de la inteligencia en las democracias occidentales de la vigente en estados totalitarios. La KGB, por ejemplo, cumplió una función crucial de policía secreta interna que la CIA no cumplió. Así, en muchos aspectos, las dos agencias no fueron comparables... [73]

Como *actividad*, la inteligencia abarca no solamente la obtención, tratamiento y análisis de la información destinada a satisfacer las necesidades de los formuladores de políticas, fundamentalmente de las áreas de política exterior, economía y defensa, sino también la contrainteligencia y, aspecto éste más sujeto a discusión, las operaciones encubiertas.

Nuevamente citaremos a Richelson, señalando que

Hablando estrictamente, las actividades de inteligencia involucran solamente la recolección y el análisis de información y su transformación en inteligencia; sin embargo, la contrainteligencia y la acción encubierta están entrelazadas con la actividad de inteligencia. La contrainteligencia comprende toda la adquisición de información y la actividad dirigida para evaluar a los servicios extranjeros de inteligencia y neutralizar a los servicios hostiles.

La acción encubierta, también conocida como "actividades especiales", incluye cualquier operación diseñada para influir a gobiernos extranjeros, personas, o eventos, para apoyar los objetivos de política exterior del gobierno que la patrocina, mientras mantiene secreta la actividad de patrocinio del gobierno que la apoya. Mientras que en la recolección clandestina el énfasis está en mantener secreta la actividad, en la acción encubierta el énfasis está en mantener secreto el patrocinio.[74]

Ciertamente, mucho es lo que se ha escrito acerca de qué es la inteligencia. Nos permitimos incluir nuestra Legislación de Inteligencia[75] e incluso el artículo Conceptualización de la inteligencia[76] como contribuciones hechas a un esclarecimiento que no parece sencillo. Creemos útil también traer a colación también el análisis acerca de las dificultades involucradas en la conceptualización de la inteligencia efectuado por Michael Warner, quien arriba a la conclusión que transcribimos:

---

[73] Mark M. Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy* (Washington, DC: CQ Press, 2000), 5-6.

[74] Richelson, 2-3.

[75] José Manuel Ugarte, *Legislación de inteligencia.*

[76] José Manuel Ugarte, *Conceptualización de la inteligencia*, en Carmen Rosa de León-Escribano Schlötter (comp.) *Inteligencia Policial, Compilación de Textos* (Ciudad de Guatemala: Cuadernos de IEPADES, 2000), 93-117.

> Inteligencia, es algo que es: Dependiente de fuentes y métodos confidenciales para tener plena eficacia; llevado a cabo por funcionarios del Estado para propósitos estatales (esto implica que estos funcionarios reciben dirección de los conductores civiles y militares del Estado); enfocado en extranjeros — habitualmente otros Estados, pero a menudo personas, corporaciones o grupos extranjeros (si su objeto está constituido por ciudadanos del propio Estado, entonces la actividad pasa a constituir una rama, ya sea de la actividad policial o gubernamental);...Aquí está mi definición: La inteligencia es una actividad estatal secreta, para entender o influir entidades extranjeras. [77]

Aunque es cada vez más cuestionable definir a la inteligencia en función del secreto — hoy, más que una actividad secreta, es una actividad *con secretos*, dada la gran cantidad de información de fuentes abiertas característica de la "era de la información", incluyendo especialmente a Internet, redes científicas, etc. y la necesidad de involucrar crecientemente a *outsiders* — académicos, estudiosos e investigadores en temas de interés, y la existencia creciente de información pública y actividad académica relativa a la inteligencia — no cabe duda que en parte continúa y presumiblemente continuará caracterizándose por tener secretos. Ello, tanto porque probablemente siempre existirán aspectos que un Estado pretenderá excluir del conocimiento de otros, como porque en definitiva, qué pretende un Estado conocer de otros constituye un dato que éste procurará mantener en reserva.

Examinemos la cuestión en los países latinoamericanos.

La Ley N° 9.883 de 1999 — primera ley orgánica sobre información e inteligencia sancionada en Latinoamérica después de la Guerra Fría — que instituyó en la República Federativa del Brasil el *Sistema Nacional de Inteligencia* y estableció el principio de control parlamentario sobre la actividad de inteligencia en dicho país, estableció en su artículo 1°, numeral 2° que

> A los efectos de la aplicación de esta Ley, se entiende como inteligencia la actividad que tiene por objeto la obtención, análisis y diseminación de conocimientos dentro y fuera del territorio nacional sobre hechos y situaciones de inmediata o potencial influencia sobre el proceso decisorio y la acción gubernamental y sobre la salvaguardia y la seguridad de la sociedad del Estado.

Su artículo 2° numeral 2° estableció, por otra parte, que

> El Sistema Brasileño de Inteligencia es responsable por el proceso de obtención, análisis y diseminación de la información necesaria al proceso decisorio del Poder Ejecutivo, así como por la salvaguardia de la información contra el acceso de personas u órganos no autorizados.[78]

---

[77] Michael Warner, "Wanted: A definition of intelligence", *Studies in Intelligence* 46, no. 3 (2002) (Washington, DC: Center for the Study of Intelligence), 21. URL: *http://www.cia.gov/csi/studies/vol4no3/articles02.html*.

[78] Ver *http://www.abin.gov.br/apresenta.asp?O=100&T=16*.

El artículo 6° de la Ley N° 27.479 de creación del Sistema Nacional de Inteligencia (SINA) de la República de Perú (2001), estableció en su artículo 6° que

> La Inteligencia como actividad es el conocimiento anticipado logrado a través del procesamiento de las informaciones. La difusión de la Inteligencia debe ser oportuna para contribuir a la toma de decisiones y así poder alcanzar objetivos de seguridad y bienestar.[79]

El artículo 4° de dicho cuerpo legal, por otra parte, establece que

> La Inteligencia es consubstancial a la Defensa y Desarrollo Nacionales, como tal tiene carácter integral y permanente, en los diferentes campos de la actividad nacional, a nivel estratégico y táctico.

El artículo 2° del Proyecto sobre el *Sistema de Inteligencia de Estado* y que *crea la Agencia Nacional de Inteligencia* de la República de Chile[80] establece en su artículo 2° que

> Para los fines de la presente ley y de las actividades reguladas por la misma, se entiende por:
>
> a) Inteligencia: es el conocimiento útil, resultado del procesamiento sistemático de la información, desarrollado por un organismo profesional, para asesorar en sus decisiones a los diferentes niveles de conducción superior del Estado, en lo relativo al logro de los objetivos nacionales, la seguridad y la defensa nacional. Dicho conocimiento estará destinado a prevenir, advertir e informar de cualquier amenaza o riesgo que afecten los intereses nacionales.
>
> b) Contrainteligencia: es aquella parte de la inteligencia destinada a detectar, localizar y neutralizar las acciones de inteligencia desarrolladas por otros Estados o grupos nacionales o extranjeros, o sus agentes, que estén dirigidas contra la seguridad del Estado, sus autoridades, la defensa nacional y/o el régimen de gobierno.

Por su parte, el artículo 2° de la Ley N° 25.520 del año 2001-*Ley de Inteligencia Nacional*-de La Argentina, establece que

> A los fines de la presente ley y de las actividades reguladas por la misma, se entenderá por: Inteligencia Nacional a la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación.

---

[79] Ver *http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/legisla/peru/27479.HTM*.

[80] Texto aprobado por la Comisión de Defensa Nacional. Obtención previa registración: en *http://sil.senado.cl/docsil/proy3109.doc*.

Se advertirá que de todas las definiciones transcriptas, exclusivamente la ley argentina y el proyecto chileno se refieren a *amenazas o riesgos*. Aún así, ambas igualan como objetivos de inteligencia a la seguridad interior y exterior del Estado. En el caso del proyecto chileno, se trata de amenazas o riesgos que afecten l*os objetivos nacionales*, la *seguridad del Estado y la Defensa Nacional.* Ciertamente, hablar de acciones que afecten los *objetivos nacionales* es un concepto amplio.[81] Pero las restantes, en forma más amplia aún, consideran a la inteligencia como un instrumento que puede ser empleado tanto para conjurar amenazas — tanto internas como externas — como para la acción gubernamental ordinaria-bienestar, desarrollo, etc. — tanto en los ámbitos externo como interno.

Cabe consignar que las leyes o proyectos analizados coinciden en adjudicar las competencias en materia de inteligencia civil interior, exterior y contrainteligencia — con la amplitud ya analizada — a un único organismo de inteligencia, si comparamos las definiciones de inteligencia precitadas, extraídas de la literatura académica estadounidense sobre inteligencia, con las definiciones de las leyes precedentemente expresadas y más aún con la práctica.[82] Existen, pues, muy significativas diferencias en el modo en que se concibe la actividad de inteligencia en uno y otro ámbito. Aunque existen obvias similitudes — se trata en ambos casos de una actividad estatal con secretos, que obtiene y analiza información y que suministra inteligencia para auxiliar a la toma de decisiones por parte de la conducción del Estado — existe una diferencia significativa entre la teoría y la práctica de esta actividad entre los países latinoamericanos y otros países o regiones.

---

[81] Cabe señalar, sin embargo, que como resultado del trámite del proyecto chileno en la Cámara de Diputados fue limitado sensiblemente el uso de los procedimientos subrepticios o encubiertos de obtención de información. Establece así ahora el Artículo 24 del proyecto, que "Cuando determinada información sea estrictamente indispensable para el cumplimiento de los objetivos del Sistema y no pueda ser obtenida de fuentes abiertas, los organismos de inteligencia que lo integran podrán disponer el uso de los procedimientos especiales de obtención de información a que se refiere este Título. Dichos procedimientos estarán limitados exclusivamente a actividades de inteligencia y contrainteligencia que tengan por objeto directo o indirecto el resguardo de la seguridad exterior e interior del Estado y la protección ante las amenazas del terrorismo nacional e internacional, del crimen organizado y del narcotráfico." Esto restringe en cierta medida la amplitud del concepto antes citado, aunque el objeto indirecto de resguardo de la seguridad interior todavía resulta bastante amplio.

[82] Recordemos aquí sólo dos trabajos, presentados en el mismo panel de Latin American Studies Association, Miami, 16-18 marzo de 2000: Nibaldo H. Galleguillos, *Societies Under Surveillance: The Role of Illegal Intelligence Agencies in Thwarting Democratic Development in Chile*, y de José Manuel Ugarte, *Sistema Nacional de Inteligencia Argentino, Cambiar ya!* Ello sin desconocer la existencia de una tendencia constante hacia la profesionalización en la materia en ambos países, reflejada, en la Argentina, en la sanción de una ley orgánica sobre la materia que, aunque mantiene las características de concentración de la actividad y amplitud de competencias en materia de inteligencia interior — entre otros aspectos — ha reforzado los mecanismos de control; y, en Chile, en la circunstancia de hallarse en avanzado trámite el citado proyecto de ley que establecerá un control externo de la actividad de inteligencia. Perú y Brasil han sancionado leyes con idénticos propósitos.

Así, en Europa Occidental, Estados Unidos de América, Canadá — entre otros países de significativo desarrollo institucional — el objeto primordial de la actividad de inteligencia es, al decir de Warner, *entender o influir entidades extranjeras*, siendo la actividad dirigida hacia el propio territorio fundamentalmente de protección contra el espionaje y sabotaje extranjeros, o bien de las instituciones democráticas, a través de la *inteligencia doméstica o seguridad interna.* En los países latinoamericanos, en cambio — con contadas excepciones — la actividad de inteligencia procura entender o influir antes que nada a su propia sociedad; y sólo en forma limitada o impulsada por percepciones de amenaza más o menos inmediata, a las sociedades extranjeras.

Existen además otras importantes diversidades. Mientras que la actividad de inteligencia en las sociedades antes aludidas y, dentro del hemisferio, en Estados Unidos de América y Canadá es, respecto del propio país, de los propios ciudadanos, y de situaciones originadas o provenientes del propio país, cuidadosamente limitada y en cierta medida excepcional[83], en la mayoría de los países latinoamericanos dicha actividad reconoce permanencia y amplitud y se ejerce virtualmente en y respecto de todas las áreas del quehacer nacional.[84]

---

[83] En Estados Unidos de América, frente a un problema de seguridad pública significativo como el representado por el terrorismo, el proyecto Total Information Awareness, defendido por el Departamento de Defensa sosteniendo que tiene la finalidad de contribuir a evitar actos de terrorismo siguiendo datos de transacciones comerciales tales como resúmenes de tarjetas de crédito, ha despertado la sólida oposición de legisladores tanto de derecha como de izquierda, alegando tanto la defensa de las libertades civiles impidiendo al gobierno examinar datos comerciales, médicos, educativos, de viajes, etc. de ciudadanos estadounidenses, como, desde un punto de vista conservador, el riesgo de otorgar excesiva ingerencia al gobierno en la vida de los ciudadanos, sin que en definitiva parezca hoy claro que el proyecto en cuestión obtendrá fondos alguna vez (*Senators try to stop Pentagon's data dragnet,* Reuters, 16 January 2003). Creemos que en Latinoamérica, la reunión de datos de este tipo, aún para finalidades menos significativas, no posee obstáculos de ninguna naturaleza y que en muchos países de la región podrían ser obtenidos sin existencia de amenazas significativas concretas para la seguridad interior o exterior del Estado.

[84] Hemos desarrollado esta comparación con amplitud, en nuestro *Legislación de Inteligencia....* Ver también, José Manuel Ugarte, "Las estructuras de inteligencia de América Latina", *Foreign Affairs en español*, 2, n° 1 (primavera 2002), ITAM, Mexico; *Inteligencia Militar y Democracia*, artículo publicado en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 138 (1993):52-64; y *Sistema de Inteligencia y Democracia,* en Bernardo Arévalo de León (ed.) *Control democrático en defensa y seguridad* (Ciudad de Guatemala: FLACSO Guatemala-El Amanuense, 2001), 177-236.

Los sistemas de inteligencia latinoamericanos se han caracterizado tradicionalmente por la amplitud e indeterminación de sus competencias y por la carencia de controles externos. No obstante, en este último aspecto se advierte una tendencia significativa a la institucio nalización, a la profesionalización y al establecimiento de controles externos, aunque éstos últimos parecen tener hasta el día de hoy una eficacia limitada.[85]

También las estructuras de inteligencia difieren en uno y otro caso. Mientras que las estructuras de inteligencia de Europa Occidental y Estados Unidos se caracterizan en general por distinguir entre inteligencia exterior, por una parte, e inteligencia interior y contrainteligencia, asignando ambas funciones a organismos diversos; por establecer la dependencia de los organismos de inteligencia interior y contrainteligencia respecto de ministerios[86]; por establecer una coordinación en el máximo nivel del Estado, y por poseer competencias limitadas en materia de inteligencia interior y contrainteligencia, las estructuras de inteligencia latinoamericanas presentan caracteres sumamente diversos.

El primero de ellos corresponde, en general, a los países sudamericanos con mayor extensión y grado de desarrollo relativo. Se caracteriza por comprender, en primer lugar, un organismo de inteligencia civil, que generalmente depende en forma directa del máximo nivel del Estado — Presidencia de la Nación — y cuyas competencias abarcan las funciones de inteligencia exterior, interior y contrainteligencia, definidas de modo muy amplio, sin hacer diferencia alguna entre la actividad desarrollada en el propio territorio y sobre sus ciudadanos, y la que se ejercita en el exterior del país.

El segundo modelo vigente en Latinoamérica se caracteriza por la ausencia del ya citado organismo civil y se compone de un subsistema de inteligencia militar — que puede constar de un organismo de inteligencia militar conjunto y organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas o bien de un organismo de inteligencia militar

---

[85] En Argentina, la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior estableció el primer órgano de control parlamentario de la actividad de inteligencia, perfeccionado por la Ley N° 25.520. En Brasil, la Ley N° 9.983 estableció el *Órgano de Control Externo de la Actividad de Inteligencia,* posteriormente denominado *Comisión Mixta de Control de la Actividad de Inteligencia.* También en Perú, la Ley N° 27.429 creó la *Comisión de Inteligencia del Congreso de la República.* El proyecto de ley de creación del Sistema Nacional de Inteligencia y de la Agencia Nacional de Inteligencia de la República de Chile prevé también un órgano de control parlamentario, al igual que los Acuerdos de Paz celebrados en la República de Guatemala bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas. Ver sobre el tema, de José Manuel Ugarte, El Control de la Actividad de Inteligencia en América Latina, trabajo presentado en REDES 2002, Brasilia, 2002. URL: *http://www3.ndu.edu/chds/redes2002/Documents/Papers/.*

[86] Con la llamativa excepción de España, donde las competencias asignadas al *Centro Nacional de Inteligencia* por la Ley N° 11/2002 del 6 de mayo — aunando inteligencia exterior e interior, con amplitud e indeterminación significativas — recuerda poderosamente al modelo latinoamericano. Otros supuestos como los de Bélgica y Holanda, que distinguen entre inteligencia civil con competencias limitadas en materia de seguridad interior y competencias en cierto modo excepcionales en inteligencia exterior, e inteligencia militar con competencias en materia de defensa — externa — parecen más bien reflejar la aspiración de organismos con competencias fundamentalmente en materia de contrainteligencia e inteligencia doméstica de compartir de algún modo la competencia militar en materia de inteligencia exterior. En todos los casos mencionados se mantiene, no obstante, la dependencia orgánica administrativa respecto de ministerios.

único — y un subsistema de inteligencia policial o de seguridad interior. Se advertirá que en este modelo se carece de inteligencia civil, excepción hecha de la inteligencia puramente policial.

Las diferencias se acrecientan, cuando se considera la actividad de *inteligencia militar*. En Latinoamérica, esta actividad comprende, según los países, tanto aspectos específicamente militares, como también de seguridad interior, e incluso en algunos casos, netamente policiales. Buena parte de las diferencias existentes en materia de competencias entre las estructuras de inteligencia en general, y las de inteligencia militar latinoamericanos y los pertenecientes a Estados Unidos de América reposan en los diversos conceptos de defensa vigentes en uno y otro caso.

Mientras que la defensa fue tradicionalmente concebida en Estados Unidos de América y Europa Occidental como disuasión y defensa ante agresiones armadas externas — aún durante la vigencia del Conflicto Este-Oeste — en Latinoamérica rigieron durante dicho conflicto conceptos de defensa que identificaban a esta función como la lucha que se libraba en todos los órdenes del quehacer nacional contra la agresión — fundamentalmente ideológica y política — que llevaba a cabo el bloque soviético.

Por consiguiente, además de las funciones militares tradicionales de defensa de la soberanía y la integridad territorial contra agresiones externas — estas últimas, con mayor intensidad en aquellos países latinoamericanos con fuertes percepciones de amenaza externa como Chile, Perú y Ecuador, los organismos militares latinoamericanos asumieron, como lo hicieron las fuerzas armadas que integraban, la lucha contra el terrorismo y, en general, otras funciones de seguridad interna en los territorios de sus países.

En otras palabras; la amplitud del concepto de defensa, que se identificaba, en la práctica, con la actividad gubernamental en su conjunto,[87] determinó una amplitud análoga para las competencias de los organismos de inteligencia militares, que se mantiene en lo esencial, pasando a incluir la lucha contra el narcotráfico y otras formas de delito organizado, cooperando o superponiéndose con la policía. Tales conceptos y sus consecuencias — fundamentalmente, la organización, misiones y despliegue de los organismos de inteligencia — no eran de fácil modificación, después de concluido el conflicto Este-Oeste.

---

[87] Creemos de utilidad remitir aquí a: José Manuel Ugarte, *Los conceptos de defensa y seguridad vigentes en América Latina y sus consecuencias políticas,* LASA, Washington, 6-8 septiembre de 2001; y *Seguridad Interior* (Buenos Aires: Fundación Arturo Illia, 1990).

Aunque en diversos países de la región comenzó y se fortaleció un cambio en los conceptos de seguridad y defensa, que en algunos casos determinó también cambios en la organización, composición, despliegue, doctrina y adiestramiento de las fuerzas armadas, con una tendencia al retorno de las funciones militares específicas,[88]en el ámbito de la inteligencia persistieron en cierta medida y en diversos países las características apuntadas.

Lo que ha persistido, como surge en buena medida de la transcripción de legislaciones latinoamericanas sobre inteligencia efectuada precedentemente — extraídas, además, de aquellos países que cuentan con legislación orgánica en esta materia y que son los que se encuentran hoy al frente de los cambios y actualizaciones doctrinarias en esta actividad — es la tendencia de considerar a esta actividad como un auxiliar ordinario de la tarea de gobierno virtualmente en cualquier oportunidad y en cualquier sector. Ello contrasta fuertemente con los criterios vigentes en Europa Occidental, Estados Unidos y Canadá, y en otros países de significativo desarrollo institucional, en que tal actividad es limitada, particularmente dentro del propio país y respecto de los propios ciudadanos.

¿Guardan estas circunstancias relación con peculiares carácterísticas de los Estados latinoamericanos, o tienen otro origen?

El profesor chileno y estudioso del tema Guillermo Holzman Pérez señaló que

> ...se debe tener en especial consideración que la realidad latinoamericana es distinta a la de los países industrializados. Los objetivos de los servicios de inteligencia eran, por tanto, también diferentes. Del mismo modo como serán disímiles las estructuras organizativas en estos sistemas....[89]

No obstante, el examen de la realidad en la materia en países europeos de desarrollo industrial relativamente limitado, como el Reino de Dinamarca, o no superior al de los mayores países latinoamericanos, como Nueva Zelandia, que, no obstante, no poseen ni

---

[88] En Argentina, tras largos debates, la sanción de las Leyes N° 23.554 de Defensa Nacional y N° 24.059 de Seguridad Interior determinaron una reorientación de las fuerzas armadas hacia la misión específica militar, aunque los organismos de inteligencia militares mantuvieron y mantienen funciones relacionadas con la seguridad interior, aunque en forma mucho más limitada que en el pasado (Ver Sobre el tema, José Manuel Ugarte, *Sistema Nacional de Inteligencia argentino: cambiar ya!*, Latin American Studies Association (LASA 2000, Miami, y *Legislación de Inteligencia*). En Brasil, la sanción de la Constitución de 1988 evidenció el cambio en curso, con la sustitución en la Constitución del concepto de *Seguridad Nacional* — en dicho país, verdadero símbolo de los conceptos doctrinarios e ideológicos del Conflicto Este-Oeste, desarrollados con particular profundidad en la *Escola Superior de Guerra* — y su sustitución por *Defensa Nacional y Seguridad Pública.* En Chile, la desaparición de la CNI (Central Nacional de Informaciones) marcó el comienzo de una evolución que en el marco de la lenta pero sólida transición chilena tiene lugar en las instituciones armadas del continente que a nuestro juicio se mantuvieron más dedicadas a la misión militar específica, pese al indiscutible rol político que ejercieron durante el gobierno militar. Fuertes percepciones de amenaza externa ayudaron a establecer y consolidar esa característica.

[89] Guillermo Holzmann Pérez, *Sistema de Inteligencia en el Estado Chileno: Reflexiones acerca de su función* (Santiago: Instituto de Ciencias Politicas, Universidad de Chile, 1993). Disponible en: http://www.fas.org/irp/world/chile/index.html.

poseyeron estructuras de inteligencia comparables a las que rigieron — y en buena medida todavía rigen — en los países latinoamericanos, nos persuaden que el origen de estas peculiaridades no es otro que los conceptos de defensa y seguridad vigentes en muchos países latinoamericanos y, en particular, las remanentes herencias del Conflicto Este-Oeste, que pareciera de importancia concluir, para aproximarnos a las concepciones vigentes en aquellos países en los cuales ha sido resuelto de manera adecuada el innegable dilema representado por las características de la actividad de inteligencia y las que son propias del sistema democrático.

Admitiendo las circunstancias precedentemente expuestas, es válido formularnos esta pregunta: ¿cuándo hablamos de profesionalismo en materia de inteligencia en Estados Unidos y Canadá, por una parte, y en América Latina, por la otra, estamos hablando de las mismas cosas?

Entendemos que sí; y que las diferencias existentes señalan en definitiva, para Latinoamérica, metas a superar.

Consideramos que no existe una diferencia de naturaleza entre la actividad de inteligencia realizada en países diversos. Son diferentes, sí, las amenazas que cada país debe enfrentar, no por su naturaleza, sino por su origen, fuentes e intensidad. Cada país está amenazado, ya sea en cercana o en remota medida, por la guerra o ataque armado externo proveniente de otros Estados; también afronta presiones políticas y económicas del exterior; puede también constituir objeto del delito organizado internacional — incluyendo el terrorismo y el narcotráfico — o bien ser objeto de acciones dirigidas desde su interior para derrocar por la violencia al gobierno establecido, o de organizaciones criminales que por sus dimensiones e importancia amenacen la propia subsistencia del Estado. Tales amenazas determinarán sus objetivos en materia de inteligencia y determinarán a través del planeamiento la información a obtener y la inteligencia a elaborar.

Creemos que la construcción de un sistema de inteligencia legítimo y eficaz impone ineludiblemente tomar conciencia de las características de la actividad de inteligencia que representan riesgos para dicho sistema: la circunstancia de tratarse de una actividad con secretos — fuentes, métodos, frecuentemente identidades — que realiza en buena medida actividades que tienen carácter subrepticio y que dispone de fondos con un régimen particular de rendición que, aunque no los exime de control, sí tiene diversidades respecto del sistema habitual de rendición de cuentas respecto de fondos públicos empleados en otras actividades estatales; que dispone de medios técnicos con capacidades muy significativas para penetrar la intimidad de las personas. No nos encontramos, en definitiva, ante un organismo estatal ordinario; la actividad estatal, que debe caracterizarse por la transparencia y la publicidad de los actos de gobierno. La utilización de la actividad de inteligencia como un auxiliar ordinario de la actividad gubernamental en cualquier sector y circunstancia, tiene además otro riesgo de fundamental importancia: la politización de esa actividad, fenómeno no desconocido en Latinoamérica.[90]

Ello impone — a nuestro criterio — la necesidad de establecer cuidadosos límites a la actividad de inteligencia en el propio país y respecto de los propios ciudadanos; y a la vez,

de establecer una clara conducción política — obviamente, sin sentido partidista — y adecuados vigilancias a esta actividad, tanto internos — dentro de los respectivos organismos, estableciendo adecuadas normas y valores y aplicándolos efectivamente a través del primer y fundamental control, el realizado por el superior, el director o jefe del organismo de inteligencia, y dentro del Sistema de Inteligencia, a cargo del órgano superior del Sistema, y dentro del órgano ejecutivo — como externos, tal como control parlamentario, *ombudsman*, o parecido.[91]

Consideramos que los aspectos señalados deben ser tomados en cuenta para efectuar la comparación de los valores que caracterizan al profesional de inteligencia en América Latina.

Nos encontramos en consecuencia con actividades que aunque poseen similar naturaleza, difieren sensiblemente en la práctica. No obstante, creemos que más que existir un profesionalismo de la actividad de inteligencia propio — en el hemisferio — de Estados Unidos de América y Canadá y otro tipo de profesionalismo para tal actividad en Latinoamérica, existen en realidad pautas universales extraídas de la experiencia de las democracias consolidadas, que debiendo como cualquier Estado moderno emplear la actividad de inteligencia — útil y, en definitiva, imprescindible — y reconociendo los dilemas que para el Estado democrático plantea esta actividad, han sabido resolverlos en base a la conducción política, establecimiento de límites a la actividad en el propio Estado y respecto de los propios ciudadanos, y a la adecuada vigilancia o control.

No obstante, hoy debiéramos asumir que en la práctica, los conceptos de profesionalismo en materia de inteligencia predominantes en América Latina por una parte y en Estados Unidos de América y Canadá — y otros países — por otra, no son estrictamente intercambiables. Creemos que las diversidades entre sus objetos, antes señalados, no pueden menos que proyectarse en sus características y culturas organizacionales, y en el adiestramiento y formación de su personal.

Como conclusión, procuraríamos establecer que los tres aspectos antes señalados — economía, eficiencia, y eficacia — constituyen a nuestro criterio verdaderas precondiciones para el logro de un real *profesionalismo* en la actividad de inteligencia.

Aspecto importante para el profesionalismo de la actividad de inteligencia: evitar su empleo indiscriminado en materia policial.

Otro aspecto de importancia — arduamente debatido en diversos ámbitos — es la relación existente entre inteligencia y función policial *(law enforcement)*. Consideramos importante señalar la diferencia existente entre la actividad de *inteligencia* en sentido estricto, y la denominada actividad de inteligencia *criminal o policial*.

---

[90] Sobre este aspecto, nuevamente nos permitimos remitir a nuestro *Legislación de inteligencia,* 54-55.

[91] Sobre este aspecto, remitimos a: José Manuel Ugarte, *El control de la actividad de inteligencia: la búsqueda de una actividad de inteligencia legítima, y eficaz para la obtención de los objetivos del Estado* (Ciudad de Guatemala: FLACSO y Harvard University, noviembre de 2000).

La denominada inteligencia criminal consiste, fundamentalmente, en el empleo por parte de instituciones policiales dentro de la actividad policial de determinados métodos propios de la actividad de inteligencia — fundamentalmente, el ciclo de inteligencia y la metodología de análisis — para la investigación de las organizaciones criminales. También, por extensión, a actividades delictivas complejas o cuyas características requerían del empleo de una importante capacidad de análisis para su desbaratamiento. El *Federal Bureau of Investigation* de Estados Unidos de América[92] constituyó un verdadero y exitoso precursor de esta modalidad, que determinó la constitución de organismos de inteligencia criminal, como el *National Criminal Intelligence Service* del Reino Unido, o el *Canadian Criminal Intelligence Service* de Canadá.

Pero en todos los casos nombrados, se trata de funcionarios policiales, y no de personal militar o de inteligencia. Si bien en los últimos años puede advertirse cierta tendencia al empleo de los organismos de inteligencia para cooperar con la Justicia y la policía en la lucha contra formas graves de delito, particularmente de delito organizado,[93] ello no tiene lugar comprometiendo a organismos de inteligencia en la investigación de delitos.

Razones poderosas existen para ello. En primer lugar, la diversa naturaleza de ambas actividades:

> Las agencias de inteligencia y las agencias policiales usan la palabra "inteligencia" de muy diversas maneras. Para la CIA y sus colegas en el trabajo de inteligencia externa, inteligencia significa resolución de rompecabezas o construcción de misterios, que es suficientemente bueno para la acción. El objetivo son las políticas. El contexto es un viento de incertidumbre, que a menudo no puede ser colocado dentro de claros contornos. Y el standard es "bueno suficientemente para actuar..."
>
> Por contraste, para el FBI y otras agencias policiales, la inteligencia es instrumental en otro sentido — no para políticas sino para casos. Inteligencia significa indicios de mala acción o pistas hacia malhechores: el objetivo son sentencias. El contexto son casos individuales. Y el standard es el del tribunal. Esto es, más allá de duda razonable.[94]

Por otra parte, la inteligencia supone el secreto sobre fuentes, métodos y, frecuentemente, identidades. La necesidad de preservar ese secreto coloca a los funcionarios de inteligencia lejos de los tribunales. Los factores aludidos, a los que se añade el carácter subrepticio que frecuentemente posee la actividad de inteligencia, convierten a ésta en un medio no idóneo para la actividad policial, que requiere la obtención de

---

[92] Que, vale la pena recordarlo, no constituye un organismo de inteligencia.

[93] Reino Unido, Ley de los Servicios de Inteligencia de 1994 y reforma de la Ley del Servicio de Seguridad de 1996; República Italiana, Ley de adjudicación de competencias en materia de lucha contra el crimen organizado al SISMI y SISDE; entre otros casos.

[94] George F. Treverton, *Reshaping National Intelligence for an age of information* (New York: Cambridge University Press, 2001), 167.

pruebas válidas para ser expuestas en juicio y controvertidas por la defensa. La actividad de inteligencia sólo puede proporcionar *indicios*, no *pruebas*. Los elementos recolectados por la inteligencia no pueden ser expuestos en juicio sin poner en riesgo el secreto de fuentes y métodos, fundamental para la actividad de inteligencia. Los agentes de inteligencia normalmente no poseen conocimientos en derecho procesal penal y derecho penal, ni tienen aptitud para cooperar con los órganos judiciales, lo que sí caracteriza a la policía. Su utilización inadecuada en el proceso penal pone en riesgo la garantía de defensa en juicio, particularmente cuando es empleada por el Estado contra un particular.

Esto no significa que la actividad de inteligencia no pueda cooperar de ningún modo con la labor policial. Dicha actividad puede proporcionar a las instituciones policiales, entre otros aspectos, indicios útiles sobre estructura, integración, modos de acción y recursos de organizaciones criminales. La naturaleza de la actividad de inteligencia lleva a nuestro juicio a la necesidad y conveniencia de limitar su empleo a aquellas formas delictivas que por su eventual desarrollo en un Estado, representen una amenaza para éste: narcotráfico, terrorismo, delito organizado que por su desarrollo y características lo justifique — tal como la *Mafia o Cosa Nostra* en Italia.[95]

Procurando establecer claramente estos aspectos, en la Argentina, la Ley N° 25.520 de *Inteligencia Nacional* estableció — artículo 4°, apartado 1, que

> Ningún organismo de inteligencia podrá...Realizar tareas represivas, poseer facultades compulsivas, cumplir, por sí, funciones policiales ni de investigación criminal, salvo ante requerimiento específico realizado por autoridad judicial competente en el marco de una causa concreta sometida a su jurisdicción, o que se encuentre, para ello, autorizado por ley.

Si bien la norma no posee la claridad necesaria, dado que la eventual autorización judicial tampoco brindaría al organismo de inteligencia aptitud para la tarea policial o de investigación criminal, salvo tareas de cooperación con la justicia — puede afirmarse que en este aspecto, la legislación precedente poseía mayor claridad, dado que vedaba el ejercicio de funciones policiales sin excepción alguna en la práctica — establece con claridad una necesaria delimitación.

No obstante, como recuerda Swenson y Lemozy,[96] en algunos países de Centro y Sud América se tiende a confundir la actividad de inteligencia y la actividad policial. En algunos casos, la confusión es más aparente que real y se deriva de la ya referida extensión del vocablo *inteligencia* a un aspecto de la actividad *policial*, como lo es la *inteligencia policial o criminal,*[97] en la cual participan en definitiva instituciones policiales o con *law enforcement powers,* y no organismos de inteligencia en sentido

---

[95] Cabe aquí recordar la Ley del 30 de diciembre de 1991, n°.410, art 2, de la República Italiana, que dispuso el empeñamiento de los organismos de inteligencia italianos en la lucha contra las organizaciones criminales, con la mira puesta, obviamente, en la *Mafia*.

[96] Swenson y Lemozy, 4.

estricto. No obstante y como señala el autor citado, existen en Latinoamérica casos de empleo de organismos de inteligencia militar en tareas de lucha contra el delito organizado. Una actitud diversa plantea problemas insolubles tanto a los profesionales de inteligencia, exponiéndolos a citaciones judiciales y al escrutinio de la defensa, con el consiguiente riesgo de revelación de identidades, fuentes y métodos, como a los órganos judiciales, que se encontrarían ante problemas insolubles de control y ante pruebas no susceptibles de la verificación y controversia propios esencialmente del proceso judicial.

Pareciera de interés postular para una contribución al profesionalismo en materia de inteligencia, la necesidad de distinguir claramente la función policial de la función de inteligencia, tal como sucede en Estados Unidos de América y Canadá. Se trata de emplear, para la seguridad pública, las instituciones policiales y fuerzas de seguridad; para la defensa, las fuerzas armadas y la inteligencia de defensa; y, para las amenazas fundamentales que enfrenten el Estado en su conjunto, la inteligencia civil, asumiendo que su rol en el interior del país estará sujeto a cuidadosos límites.

¿Qué estructuras y qué organización en materia de inteligencia requerirá el logro del profesionalismo de inteligencia en el Siglo XXI?

Además de los aspectos legales y estructuras, consideramos también que determinadas circunstancias que caracterizan hoy el mundo en que debe desenvolverse la actividad de inteligencia están destinadas a influir fuertemente en aspectos organizaciones relacionados directamente con el desempeño del profesional de inteligencia. No es muy novedoso que afirmemos que la venidera será la inteligencia de la era de la información.[98]

Los pacíficos pronósticos formulados por Gregory F. Treverton[99] poco antes del atentado a las Twin Towers, parecen haber fallado. Si bien no ha emergido ningún rival militar de Estados Unidos, parece difícil continuar pensando en el mundo actual y futuro como un mundo benigno, después del 11 de septiembre de 2001. Tampoco parece un mundo en el cual el secreto esté destinado a desaparecer; no parece ser ése el camino de la actual administración estadounidense y, sin duda, el 11 de septiembre ha tenido en ello un rol fundamental. No obstante, el carácter ciertamente poco benigno del mundo luego del atentado a las Twin Towers no supone que no sea acertada una de las predicciones formuladas por Treverton: que el rol a desempeñar por la inteligencia va a crecer en el futuro.

La lucha contra el terrorismo internacional es, ante todo, una lucha de inteligencia, en el cual el rol más importante de las fuerzas armadas es el de empeñarse en guerras clásicas para obligar a los gobiernos que apoyan o albergan a los terroristas a cesar en

---

[97] Es sobre este aspecto, que mayoritariamente versa la compilación de textos de Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter, *Inteligencia Policial* (Ciudad de Guatemala: IEPADES-Instituto de Ensenanza para el Desarrollo Sostenible, 2000).

[98] Entre lo mucho escrito sobre el tema, podemos recorder, de George Treverton, *Reshaping*...., así como, de Bruce D. Berkowitz y Allan E. Goodman, *Best Truth* (New Haven, Connecticut y London: Yale University Press, 2000).

[99] Treverton, *Reshaping* ..., capítulos 2 y 7.

su actitud o a afrontar las consecuencias. Ciertamente es difícil ahora imaginar a Corea del Norte en una apertura, como suponía Treverton en su obra. Pero, benigno o maligno, el mundo venidero se caracteriza por el impresionante flujo de información. Hoy, cada persona dotada de una computadora personal de razonables capacidades y acceso a Internet puede disponer de cantidades de información inimaginables diez años antes, y que en lugar de disminuir tiende a crecer.

La difusión del propio pensamiento a través de la web y del e-mail han tomado proporciones enormes, con grandes beneficios educativos y académicos, aunque esos medios implican riesgos personales y societales. También cooperan a ello en menor medida medios como la televisión por cable y la radiofonía. El acceso a Internet complementado con el desarrollo de sofisticados buscadores, también le brinda la posibilidad de obtener acceso suplementario a fuentes de información — libros, revistas, archivos — mediante contratos y pagos que pueden ser efectuados a través de la red. La democratización de la información constituye una circunstancia evidente.

El famoso 90 por ciento de información pública — respecto del total de la información requerida para la elaboración de inteligencia — tiende a crecer en detrimento de la que debe ser obtenida por medios secretos.

También, como suponía Treverton, el núcleo de la información secreta debe buscarse, más que en democracias abiertas, en los Estados bellacos o favorecedores del terrorismo o con ambiciones disruptivas de la paz, sociedades cerradas gobernadas por dictaduras, que buscan obtener objetivos políticos a través de la violencia. Obtener información de tales Estados continuará requiriendo el desarrollo de adecuadas capacidades de inteligencia de medio humano. Idéntico desarrollo será necesario para combatir adecuadamente organizaciones terroristas, narcotraficantes, y de otras formas de delito organizado que constituyan amenazas para el Estado.

En cualquier caso, al importante volumen de información obtenido por medios secretos — particularmente por Estados Unidos de América, particularmente por medio de inteligencia de señales y de imágenes, entre otras fuentes, y, en menor medida, por países como el Reino Unido, la Federación Rusa, Francia, China, Alemania, entre otros — se agrega una creciente cantidad de información pública.

Además de la actividad de inteligencia, necesario será tener presente el valor en este punto de la inteligencia criminal desarrollada por las policías y también la utilidad de la cooperación policial internacional, materializada tanto a nivel mundial a través de la Organización Internacional de Policía Criminal (*INTERPOL*) como a nivel regional — cooperación policial en la integración europea — Grupo Trevi, Acuerdo de Schengen, Europol, y semejantes, como cooperación policial en el MERCOSUR, y cooperación policial en el ámbito hemisférico.

La era de la información parece implicar la ruptura de los paradigmas de inteligencia propios del Conflicto Este-Oeste. Por ello, algunas de las recomendaciones formuladas por Treverton — tender a la desconcetración en materia de inteligencia; fortalecer muy

significativamente las capacidades de análisis; aproximar lo más posible a analistas y consumidores de información; destacar a analistas de inteligencia en aquellos órganos que consumen información — Ministerio de Defensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Secretaría de Seguridad Interior, y tales aparecen como valiosas.

Asumiendo los clásicos riesgos de la aproximación entre el consumidor y el analista — la presión que el primero podría ejercer sobre el segundo, buscando obtener análisis diseñado para favorecer cursos de política ya decididos — creemos que esta cercanía tiende a favorecer el logro de uno de los aspectos fundamentales en materia de eficacia en la actividad de inteligencia: que la información responda realmente a las necesidades de los consumidores. Como es sabido por cualquier persona medianamente cercana a la actividad de inteligencia — ya sea por razones profesionales o académicas — es muy frecuente que la inteligencia no satisfaga realmente las aludidas necesidades.

También parece aplicable y útil la recomendación de Treverton de incorporar a la tarea de análisis a expertos ajenos a la comunidad de inteligencia. Ello determinaría la necesidad de modificar las organizaciones existentes para posibilitar el trabajo, ya sea permanente, como transitorio o part-time de expertos en áreas sustantivas o incluso de intercambiar transitoriamente analistas entre diversos organizaciones de inteligencia del mismo país.

El sector académico produce expertos en múltiples ámbitos de interés de los organismos de inteligencia. La alternativa de incorporar personal con un grado universitario e ir formándolo en determinado aspecto sustantivo no parece siempre satisfactoria, considerada como única posibilidad de obtener análisis. Difícilmente podrán obtenerse así economistas, geógrafos o incluso expertos en relaciones internacionales o defensa del máximo nivel y los costos de formación son importantes. También parece útil combinar los puntos de vista del analista de inteligencia formado y que adquirió su experiencia profesional en un organismo de inteligencia, con expertos con diversa experiencia profesional. Por ello, tener la posibilidad de combinar la *expertise* propia con la externa parece de gran importancia, y ello llama a la necesidad de organizaciones más flexibles. Estructuras más flexibles y, consiguientemente, con mayor capacidad de adaptación a cambios, combinarían las capacidades de análisis propias del Sistema, con la posibilidad de disponer en mayor grado de capacidades de análisis suplementarias propias de los ámbitos académicos, de investigadores y estudiosos, de *think tanks* privados.

En 1989 Berkowitz y Goodman,[100] planteando muchas de las dificultades que enfrentaba la comunidad de inteligencia estadounidense en los tiempos finales de la Guerra Fría, habían destacado la importancia que para los organismos de inteligencia tenía recurrir al ámbito académico en materia de análisis, aunque reconociendo también las dificultades prácticas que ello podía plantear: fundamentalmente, la necesidad de conciliar el secreto propio de la actividad de inteligencia, con la apertura propia de la comunidad académica y

[100]Bruce D. Berkowitz y Allan E. Goodman, *Strategic Intelligence for American National Security* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1989), 156-157.

la necesidad de evitar que la actividad de investigación académica, tanto en el país como en el exterior, se viera afectada por la sospecha de tratarse, en definitiva, de actividad de inteligencia.

Los mencionados autores propusieron que los contratos y subsidios que fueran otorgados por organismos de inteligencia para la realización de estudios por parte de académicos — profesores, investigadores — fueran públicos y los productos compartidos con la comunidad académica, propuesta que por nuestra parte compartimos como medio de asegurar la vital transparencia propia del funcionamiento universitario y señalando que, en definitiva ello no tiene porqué afectar a la actividad de inteligencia, desde el momento en que tales productos pueden ser incorporados a aquellos producidos por analistas de inteligencia y el resultado obviamente estar protegido por el secreto.

También podrían académicos y profesores ser contratados transitoriamente full time como analistas de inteligencia, en forma pública — cesando mientras durara tal desempeño en la actividad docente — pero pasando en tal hipótesis su trabajo a estar protegido por el secreto. Finalmente, la contratación podría ser permanente.

Problablemente una muy buena idea — con incidencia en aspectos organizacionales — es la expuesta por el libro *In From the Cold* en cuanto a

> ...Como un objetivo de largo término, si y cuando el tiempo político lo permita, una nueva institución basada en el modelo de los centros de investigación y desarrollo financiados por el gobierno federal del Departamento de Defensa debería ser creado para empeñar a analistas académicos y del sector privado en análisis de inteligencia. Conducida por el DCI para beneficio de las agencias de política que necesitan una base más amplia de apoyo analítico (como Estado y Tesoro), la institución tomaría el liderazgo en la formación de redes de expertos de afuera de la organización, comisionándolos según sea apropiado para incrementar la reserva de conocimiento a mano de los formuladores de la política...[101]

También cabe suponer que se efectuarán arreglos organizacionales que permitan una máxima inmediación entre productores y consumidores. Particularmente los analistas debieran beneficiarse de tal inmediación, sin perjuicio de mantener la necesaria independencia intelectual. Pero cabe suponer que cada vez en mayor grado será necesario que la inteligencia responda auténticamente a las necesidades de los consumidores.

---

[101] *In From the Cold,* Informe de la fuerza de tarea sobre el futuro de la Inteligencia en los Estados Unidos (New York: The Twentieth Century Fund Press, 1996). Esta Comisión estuvo formada por un grupo de académicos, funcionarios de organizaciones no gubernamentales, y ex-funcionarios y políticos cuyo quehacer estuvo vinculado al área de inteligencia. Entre los académicos, es posible citar a Christopher Andrew, Brewster C. Denny, George F. Treverton, Allan Goodman, y Philip Zelikow.

Como probablemente suceda con otras organizaciones estatales, pero tal vez en mayor grado por sus características, la actividad de inteligencia podría en el futuro estar mucho menos concentrada en los clásicos — y costosos — edificios-sede, para estar desconcentrada — especialmente en lo relativo al análisis — en oficinas más pequeñas y próximas a los consumidores; complementándose con el trabajo de consultores, asesores externos y analistas técnicos part-time — con las obvias y necesarias precauciones — unidos por redes de computación.

Sostiene Treverton que en la era de la información

> los secretos podrían ser transitorios. Más bien, pequeños equipos competirán intensamente para ver quién podría ser más rápido en ensamblar información de maneras útiles o en obtener informaciones para el mercado.... [102]

Aunque en este preciso momento — auge de la lucha emprendida contra el terrorismo internacional tras los atentados del 11 de setiembre — parece prematuro suponer la disminución del secreto, también es exacto lo afirmado por el citado autor en cuanto a las crecientes dificultades y costos que supone y supondrá su preservación con los alcances actuales.

Como sostiene el referido autor,

> la medida en que los posibles espías tenían que robar documentos o microfilmarlos, el espionaje fue una empresa "al por menor". Los documentos secretos en sí podían ser protegidos, y el vasto aparato de seguridad física que desarrolló la inteligencia tenía algún sentido. Ahora, un espía con algunos minutos de acceso a la disquetera Zip de la computadora puede robar material "al por mayor"; tal espía puede adquirir rápidamente más material que su servicio de inteligencia podría procesar en un año.... [103]

En definitiva, en materia organizacional, parece interesante pensar que

> Las agencias de inteligencia en sí harían mucho menos trabajo interno; ellas dependerían mucho más en un amplio rango de consultores externos. Leyes y prácticas de conflicto de intereses podrían ser reformadas radicalmente, dado que los expertos se moverían fácilmente entre la CIA, Wall Street, y British Petroleum, indudablemente, los consultores podrían trabajar para las tres en días sucesivos.
>
> Las agencias serían también dispersadas, a fin de estar mucho más cerca de los consumidores, colegas, y "fuentes". En gran medida, los equipos podrían ser virtuales, no reales, de manera que la CIA podría, por ejemplo, pasar a constituir más o menos una docena de pequeños centros regionales localizados para alcanzar todos los tres. Estar físicamente cerca sería necesario para

[102] Treverton, Reshaping..., 217.
[103] Treverton, Reshaping ..., 218.

calibrar a los otros expertos y para ser calibrado por los formuladores de la política.[104]

En realidad, las necesidades de una estructura más flexible deviene de un fenómeno ya anticipado en los últimos años de la Guerra Fría por Berkowitz y Goodman: la multiplicación de blancos de inteligencia, y la multiplicación de consumidores de este vital insumo. De todo ello se deriva como lógica consecuencia, la necesidad de más y mejor análisis; y la obtención de éste, requiere también pensar en *cambios organizacionales.* [105]

Profesionalismo en la actividad de inteligencia y personal de inteligencia

¿Qué requiere el personal de inteligencia para el logro de profesionalismo en materia de inteligencia? Ciertamente, este es un aspecto crítico. En primer lugar, creemos que es necesario pensar en un perfil del profesional de inteligencia, que puede tener importantes variantes según el tipo de función que dicho profesional esté llamado a cumplir. Aunque tengan aspectos comunes, parece evidente hacer diferenciaciones entre el perfil de un analista, de un funcionario de reunión de información por medio técnico — SIGINT o IMAGERY — de un funcionario de reunión de información de medio humano — HUMINT — o bien de un funcionario destinado a la realización de operaciones encubiertas en el exterior. Aspectos comunes de profesionalismo indudablemente son: lealtad al país, a su Constitución y a sus leyes, dedicación al servicio, integridad y honestidad personal, capacidad intelectual y capacidad de trabajo, discreción y reserva.

La función de analista requerirá en un grado mayor de capacidad intelectual y en especial capacidad de análisis y de observación, creatividad, voluntad, firmeza para defender las propias convicciones y a la vez flexibilidad para incorporar puntos de vista ajenos, capacidad de estudio, capacidad de síntesis, entre otros aspectos.

La función de reunión de información por medio técnico requerirá además del que podríamos denominar perfil básico, adecuado conocimiento técnico del medio que debe operar y del ámbito en que debe hacerlo, así como creatividad, flexibilidad y capacidad de adquisición de conocimientos para adaptarse a la evolución técnica, capacidad de trabajo en equipo y frecuentemente valor personal.

La función de reunión de información de medio humano requerirá particularmente capacidad para lograr y mantener vínculos humanos, incluyendo muy especialmente capacidad de persuasión y de influir en otras personas, creatividad, así como valor personal.

Finalmente, la realización de operaciones encubiertas requerirá muy probablemente en mayor grado — según la naturaleza de la operación — capacidad organizativa y valor personal, además del perfil básico.

---

[104] Treverton, Reshaping ...,218.

[105] Berkowitz y Goodman, Strategic Intelligence for American National Security, 14, 16.

La formación requerida variará según la función y el nivel. Máxima en el analista-de quien cabe requerir formación universitaria de grado y de ser posible postgrado y real versación en la materia en que ejercita su actividad — consideramos necesaria para niveles de dirección, administración y ejecución grado universitario, mientras que para tareas auxiliares o de ejecución material puede ser suficiente título secundario (*high school*). Hablamos de formación para inicio de desempeño, porque, tal como sucede hoy en otros ámbitos, la formación deberá ser permanente. El progreso en la carrera deberá tener como bases ineludibles el mérito y la formación, y crecientes requisitos de educación formal y cursos realizados, establecerse para alcanzar determinadas jerarquías en la organización. Lo expuesto, en materia de perfiles, son simples postulados extraídos de la conversación con personas pertenecientes a la actividad, de la lectura de obras sobre la materia y del raciocinio.

Ahora bien, supuesto que éste es el personal que es necesario conseguir, ¿cómo se lo obtiene? La cuestión del reclutamiento del personal de inteligencia es una cuestión que siempre ha sido ardua.

En Estados Unidos de América, Berkowitz y Goodman-señalaban que

> A mitad de los ’70s, mucha gente se sorprendió al encontrar grandes avisos de la CIA y NSA en la sección clasificados (una ironía no intencional) de los diarios más importantes. Esos avisos buscaban reclutas para los organismos de inteligencia y reflejaban tanto las dificultades que enfrentaba la comunidad de inteligencia en ese momento en cuanto a encontrar números adecuados de solicitantes y el deseo de los funcionarios de inteligencia en alcanzar la incorporación de sangre nueva de ámbitos más amplios y representativos de la sociedad...[106]

> Tales avisos son posiblemente los más visibles signos de los esfuerzos que la comunidad de inteligencia está haciendo ahora para reclutar nuevos talentos, aún cuando, de acuerdo con la mayor parte de las referencias, tales amplias aproximaciones no son muy productivas cuando se tiene en cuenta el esfuerzo requerido para buscar a través de la corriente de solicitudes. Pero ello refleja la aproximación general que la comunidad de inteligencia ha comenzado a tener en el reclutamiento de personal.[107]

En la Argentina, el reclutamiento de personal de inteligencia ha pasado por diversas etapas. Hasta diciembre de 1983, el reclutamiento consistió fundamentalmente en parientes y personas relacionadas al personal militar, constituyendo la recomendación de altos oficiales militares la forma fundamental de ingreso tanto al principal organismo de inteligencia civil — Secretaría de Informaciones del Estado, luego Secretaría de Inteligencia de Estado (SIDE) entonces estatutariamente bajo conducción militar — y a los organismos de inteligencia militares. También existía en la SIDE un muy significativo número de personal militar.

---

[106] Berkowitz y Goodman, 157.
[107] Berkowitz y Goodman, 158.

A partir de la asunción del gobierno civil el 10 de diciembre de 1983 y designados funcionarios civiles al frente de la SIDE, se comenzó a designar en dicho organismo personal en base fundamentalmente a recomendaciones de dirigentes políticos, que pasó a constituir la fuente más importante de reclutamiento en dicho organismo. También en ese período gubernamental se realizó una tentativa de reclutamiento de personal de inteligencia a través de avisos en los periódicos, con aparente buen resultado, según consultas realizadas a distintos funcionarios. Hacia fin del período gubernamental, se comenzó también nuevamente a reclutar a personal militar retirado, y a incorporar a algunos funcionarios civiles por recomendación de altos oficiales militares. También en algunos casos se procedió a reclutar a destacados graduados universitarios.

Durante los años siguientes continuó primando en la SIDE el ingreso por recomendación de dirigentes políticos. También se incorporó personal de organismos de inteligencia militar y personal recomendado por oficiales militares, así como por altos funcionarios del propio organismo. En los organismos de inteligencia militar, además de la fuente tradicional de recomendación de altos oficiales, también se incorporaron destacados graduados universitarios y personas egresadas de cursos de postgrado organizados por las respectivas fuerzas armadas.

Si bien especialmente en el caso de la SIDE — a partir de la sanción de la Ley N° 25.520, denominada Secretaría de Inteligencia — no puede negarse la existencia de personal de muy diversos orígenes políticos y sociales, el sistema vigente no parece favorecer el reclutamiento de las personas de mayor capacidad y tiene el evidente riesgo de favorecer lealtades a personas ajenas a la institución y al Estado. Parece por ello preferible a nuestro criterio combinar el sistema de reclutamiento por avisos en periódicos, con un adecuado y objetivo sistema de selección por oposición y antecedentes, además del necesario examen de seguridad, con un sistema objetivo de oportunidad de incorporación a los mejores graduados universitarios que respondan satisfactoriamente al examen de seguridad. Este mecanismo también permitirá implementar adecuadas pautas en materia de diversidad étnica y de género, ciertamente de imposible adopción con el sistema vigente. Cabe recordar que entre las preocupaciones de la *Comisión sobre Roles y Capacidades de la Inteligencia Estadounidense* se encontró este aspecto:

> La creación de diversidad racial, étnica y de género dentro de la fuerza de trabajo ha sido también una tarea difícil para las agencias de inteligencia. Alcanzar tal diversidad es no sólo un imperativo para satisfacer los valores americanos, sino una manera de tratar con el cambiado — más diversificado — perfil de amenaza que la Comunidad de Inteligencia enfrenta desde el fin de la Guerra Fría. De acuerdo con recientes informes y entrevistas con funcionarios de agencias, se está haciendo progreso en términos de prácticas de reclutamiento... .[108]

---

[108] La *Comisión sobre Roles y Capacidades de la Inteligencia Estadounidense* fue creada por ley en Octubre de 1994 por el Congreso de los Estados Unidos, con la finalidad de realizar una amplia revisión de la actividad de inteligencia estadounidense, en el nuevo ambiente mundial surgido tras la finalización del Conflicto Este-Oeste. Concluyó su actividad en 1996 y produjo un informe de significativo interés, con conclusiones de utilidad. Ver *Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1 March 1996). Disponible en: *http://www.access.gpo.gov/su_docs/dpos/epubs/int/index.html*.

Incorporado el personal, parece necesario asegurarle la certidumbre de una carrera, con promociones que premien exclusivamente el mérito y la formación, en ningún caso la mera antigüedad. Consideramos que el ofrecer estabilidad al personal no debiera impedir exigir constantemente un servicio eficaz y eficiente y que si ello no ocurre, la relación no debiera darse por terminada, una vez agotadas las oportunidades que se brinden para mejorar el desempeño.

La cuestión de la evaluación del desempeño, ardua en general cuando se trata de personal estatal, continúa siéndolo y en mayor grado, cuando de personal de inteligencia se trata. En Estados Unidos de América, la ya mencionada *Comisión sobre Roles y Capacidades de la Inteligencia Estadounidense* refirió en su informe que

> a la Comisión le fue referido por directores y empleados que el sistema de evaluación de personal para su agencia estaba "roto", que el sistema existente no proveía una base para identificar a empleados de pobre desempeño o para removerlos rápidamente del empleo. En la Agencia de Seguridad Nacional, por ejemplo, en razón de que el sistema previo de evaluación de desempeño fue considerado como consumidor de una exagerada cantidad de tiempo de supervisión, fue instituido un sistema que calificaba a los empleados como satisfactorios o no satisfactorios, sin distinciones entre medio. Pero, aún en agencias donde el sistema de evaluación permitía una evaluación más detallada por parte de los supervisores, parece que el sistema de evaluación fue utilizado raramente para terminar con empleados de pobre rendimiento....

Superar la actual deficiencia implicaría que

> las agencias de inteligencias deberían también crear sistemas de evaluación de desempeño eficaces que identifiquen a los funcionarios de pobre desempeño y provean una base para removerlos del empleo. Mientras que remover empleados de pobre desempeño es una tarea que agrada a pocos supervisores, los jefes de las agencias deben inculcarles la seriedad de la necesidad del cumplimiento de ese rol....[109]

No cabe duda que evaluar el desempeño constituye una necesidad. Por ello, desarrollar una cultura organizacional basada en el respeto al mérito y a los logros y que desaliente las promociones basadas en influencias políticas o en pertenencias a determinados grupos, constituye un imperativo fundamental para lograr el profesionalismo en materia de inteligencia en la Argentina. El personal competente y estudioso debiera ser *premiado* con remuneraciones que proporcionen favorables expectativas a aquellos que deseen perfeccionarse, respecto de las remuneraciones vigentes en el sector privado, desechándose escalafones de asimilación al personal militar — como en Argentina, o al personal del servicio civil — como en Estados Unidos.

Sería aquí de interés generalizar la recomendación brindada por Hulnick respecto a dejar sin efecto

---

[109] *Preparing for the 21st Century...*, 97.

> la actual escala de pagos, la que está atada a la escala del servicio civil general, por algo más imaginativo...El sistema de inteligencia debe estar preparado para competir con la industria privada en encontrar, designar y retener a los mejores y a los más brillantes....[110]

Pero si a nuestro juicio resulta fundamental asegurar al personal una carrera, estabilidad mientras dure su buen desempeño, y progreso conforme a su desempeño y formación, tampoco es conveniente hacerlo con la rigidez propia del escalafón ordinario de la función pública o del personal militar, es decir, incorporar solamente a personal permanente por el puesto más bajo del escalafón. Entendemos que un aspecto fundamental del éxito de un organismo de inteligencia estará constituido por la cantidad de personal inteligente que logre incorporar. Por ello entendemos que sin perjuicio de una pauta general de incorporación por el puesto más bajo del escalafón, el sistema deberá tener las brechas que permitan la incorporación de personal muy altamente capacitado — especialmente académicos, expertos del sector privado, u otras personas de formación importante, comprobable objetivamente — en áreas de interés del organismo en categorías cuya remuneración resulte atractiva. También deberá existir la posibilidad de incorporar en forma transitoria a los expertos indicados, así como de efectuar las contrataciones que sean necesarias, a consultores; o bien proporcionar fondos para investigaciones por parte de las Universidades, en la forma que hemos propuesto precedentemente.

Cabe señalar que aunque la recientemente sancionada Ley N° 25.520 de *Inteligencia Nacional de la República Argentina*[111] contiene algunos aspectos interesantes respecto a la formación o capacitacion de los funcionarios, resultaría ciertamente positiva la inclusión de un título entero relativo a Personal y capacitación, en el primer cuerpo legal sancionado en esta materia desde la restauración en el país del sistema democrático. Pero cabe también analizar su actual contenido.

Título VII de la ley Argentina de Inteligencia: Aspectos de Personal y Capacitación

> **ARTICULO 23** — Los funcionarios o miembros de un organismo de inteligencia serán ciudadanos nativos, naturalizados o por opción y mayores de edad que cumplan con las condiciones fijadas en la presente ley y en su reglamentación, y que por su conducta y vida pública proporcionen adecuadas garantías de respeto a la Constitución Nacional y a las normas legales y reglamentarias vigentes.
>
> No podrán desempeñarse como funcionarios o miembros de ningún organismo de inteligencia las siguientes personas:

---

[110] Arthur S. Hulnick, *Fixing the Spy Machine* (Westport, Connecticut: Praeger Publishers, 1999), 205.

[111] Ley No. 25.520, Ver *http://infoleg.mecon.gov.ar.*

1. Quienes registren antecedentes por crímenes de guerra, contra la Humanidad o por violación a los derechos humanos, en los archivos de la Subsecretaría de Derechos Humanos dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos o de cualquier otro organismo o dependencia que pudieren sustituirlos en el futuro.

2. Quienes se encontraren incluidos en las inhabilitaciones que se establezcan en los estatutos en los que se encuentre encuadrado el personal de los respectivos organismos de inteligencia.

Parece inobjetable la necesidad de asegurar que el personal de inteligencia por su conducta y vida pública proporcione adecuadas garantías de respeto a la Constitución Nacional y a las normas legales y reglamentarias vigentes. Hubiera sido de utilidad el expreso requerimiento, para el ingreso, de la inexistencia de antecedentes penales y policiales, teniendo en cuenta la necesidad de un reclutamiento cuidadoso de este personal.

Dispone el artículo 24:

ARTICULO 24 — El plantel del personal de la Secretaría de Inteligencia estará integrado por:

1. Personal de planta permanente que revistará en los niveles o categorías que establezcan las normas reglamentarias.

2. Personal contratado por tiempo determinado para la prestación de servicios de carácter transitorio o eventual, que revistará en los niveles o categorías que establezcan las normas reglamentarias.

3. Personal de Gabinete que será de carácter transitorio y designado por el titular de la Secretaría de Inteligencia, cuyo número no podrá exceder el 2% de la dotación total del personal de planta permanente de dicha Secretaría y sólo podrá durar en sus funciones durante la gestión de quien lo haya nombrado. A los efectos, del presente inciso se entiende por Personal de Gabinete a toda aquella persona contratada por el titular de la Secretaría de Inteligencia para cumplir tareas de asesoramiento.

Además del personal de gabinete, consideramos que hubiera sido preferible prever la categoría de personal transitorio para obtener la cooperación de expertos en proyectos determinados. En tal sentido, hablar de personal contratado por tiempo determinado para la prestación de servicios de carácter transitorio o eventual, no resulta adecuado. Además de los contratos de tiempo determinado, debiera existir la posibilidad de contratos de locación de obra — para cumplir una determinada tarea — o sin término determinado, para cubrir una eventualidad cuyo término de duración no pueda preverse, y que puedan ser concluidos en cualquier momento por el organismo contratante, sin obligaciones adicionales.

En cuanto a la limitación del porcentaje de personal de gabinete, puede parecer adecuado si se trata de tareas de asesoramiento personal para el Secretario de Inteligencia. No, ciertamente, si se trata de tareas de asesoramiento para el Organismo, dado en los hechos será altamente conveniente contar con la flexibilidad que permita sumar los conocimientos de los mejores, allí donde se encuentren.

ARTICULO 26 — La formación y la capacitación del personal de los organismos del Sistema de lnteligencia Nacional deberán:

1. Desarrollar las actitudes y valores que requiere la formación de personas y funcionarios responsables, con conciencia ética, solidaria, reflexiva y crítica.

2. Propender a un aprovechamiento integral de los recursos humanos y materiales existentes y asignados.

3. Incrementar y diversificar las oportunidades de actualización, perfeccionamiento y reconversión para los integrantes de los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional.

4. Propender a la formación y capacitación específica en tareas de inteligencia y vinculadas al derecho, la formación y capacitación científico y técnica general y la formación y capacitación de contenido humanístico, sociológico y ético.

Parecen de interés las pautas descriptas en materia de carrera del personal permanente. Existen, apenas delineados, pautas para un perfil — personas y funcionarios responsables, con conciencia ética, solidaria, reflexiva y crítica — bien que excesivamente general y aplicable prácticamente a cualquier funcionario estatal.

Lamentamos la ausencia de pautas en materia de promoción, aunque es posible advertir énfasis en materia de actualización, perfeccionamiento, formación y capacitación. Cabe lamentar también en este punto la ausencia de lineamientos fundamentales para los futuros estatutos, en especial en materia de reclutamiento, aspecto cuya problemática hemos analizado precedentemente.

ARTICULO 27 — La formación y capacitación del personal de la Secretaría de Inteligencia así como también la de los funcionarios responsables de la formulación, gestión, implementación y control de la política de Inteligencia Nacional estará a cargo de la Escuela Nacional de Inteligencia dependiente de la Secretaría de Inteligencia.

La Escuela Nacional de Inteligencia será el instituto superior de capacitación y perfeccionamiento en materia de inteligencia y podrá acceder a sus cursos el personal de los restantes organismos integrantes del Sistema de Inteligencia Nacional.

Asimismo, en las condiciones que fije la reglamentación, podrá dictar cursos para quienes no integren el Sistema de Inteligencia Nacional.

En su seno se constituirá un Consejo Asesor Permanente integrado por delegados de todos los organismos miembros del Sistema de Inteligencia Nacional, el que deberá ser consultado sobre los programas curriculares para los cursos de inteligencia y para las actividades de perfeccionamiento.

En materia de formación, ha quedado evidenciado el rol predominante asignado a la Escuela Nacional de Inteligencia, órgano dependiente de la Secretaría de Inteligencia, cuyo rol ha sido jerarquizado en los últimos años. Cabe también señalar que, además de los cursos regulares y especiales que dicta al personal dependiente de la Secretaría de Inteligencia y de otros organismos de inteligencia, así como cursos especiales destinados a diplomáticos, jueces, asesores legislativos, entre otros, también ha organizado conjuntamente con la Universidad de La Plata una maestría en inteligencia, como es previsto en Articulo 29 y 30 (abajo).

ARTICULO 28 — La Escuela Nacional de Inteligencia promoverá la formación del personal de acuerdo con los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, mérito y capacidad.

Preceptos ciertamente importantes, aunque lo hubieran sido más, de ser aplicables a la carreera del personal de inteligencia.

ARTICULO 29 — Los estudios cursados en la Escuela Nacional de Inteligencia podrán ser objeto de convalidación por parte del Ministerio de Educación de la Nación, conforme a las leyes y reglamentaciones vigentes.

ARTICULO 30 — Para impartir las enseñanzas y cursos relativos a los estudios referidos en el artículo anterior se promoverá la colaboración institucional de las Universidades Nacionales, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de organizaciones no gubernamentales y de otras instituciones, centros, establecimientos de estudios superiores que, específicamente, interesen a los referidos fines docentes.

Se trata ciertamente de aspectos de utilidad e interés, que marcan una apertura que, como hemos postulado precedentemente, deberá hacerse extensiva a la actividad de inteligencia, especialmente al análisis.

¿Qué valores caracterizarán al profesional de inteligencia?

Cabe en primer lugar suponer que el valor fundamental será el respeto por los derechos humanos y el cumplimiento de la Constitución y las leyes del país. Sobre este punto, compartiendo la observación de Swenson y Lemozy respecto de que en esta materia no puede asignarse un valor absoluto a las leyes, dada la posibilidad siempre existente de que en la práctica no sean plenamente observadas ante eventuales necesidades de obtención de información,[112] los cuerpos legales de Argentina, Brasil,

[112] Swenson y Lemozy, 5.

Chile, Perú y Venezuela enfatizan la necesidad del respeto de los derechos humanos y las normas constitucionales y legales en el ejercicio de la actividad de inteligencia. Así, el artículo 3° de la Ley Argentina N° 25.520 de Inteligencia Nacional establece que el funcionamiento del Sistema de Inteligencia Nacional deberá ajustarse estrictamente a las previsiones contenidas en la primera parte Capítulos I y II de la Constitución Nacional y en las normas legales y reglamentarias vigentes. Cabe señalar que los referidos capítulos comprenden los derechos y garantías otorgados a los habitantes del país, incluyendo los tratados y convenciones en materia de derechos humanos, que fueron considerados como incorporados al texto constitucional por la reforma constitucional de 1994. Además, el parágrafo único del artículo 3° establece que

> Las actividades de inteligencia se desenvolverán, en lo que se refiere a los límites de su extensión y al uso de técnicas y medios sigilosos, con irrestricta observancia de los derechos y garantías individuales, fidelidad a las instituciones y a los principios éticos que rigen los intereses y la seguridad del Estado.

Por otra parte, el apartado 1° del artículo 1° de la Ley N° 9883 de la República Federativa del Brasil, que

> crea el Sistema Brasileño de Inteligencia, entre otras providencias, establece que el Sistema Brasileño de Inteligencia tiene como fundamentos la preservación de la soberanía nacional, la defensa del Estado Democrático de Derecho y la dignidad de la persona humana, debiendo también cumplir y preservar los derechos y garantías individuales y demás disposiciones de la Constitución Federal, los tratados, convenciones, acuerdos y pactos internacionales de que la República Federativa del Brasil sea parte o signataria, y la legislación ordinaria.[113]

Asimismo, el artículo 3° de la Ley N° 27.479 de la República del Perú — Ley de creación del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) — establece que El Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) tiene como fundamentos la preservación de la Soberanía Nacional y la defensa del estado de derecho, enmarcado dentro del estricto respeto de los derechos humanos.[114] Por otra parte, el artículo 3° del Proyecto de Ley sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y que crea la Agencia Nacional de Inteligencia de la República de Chile, establece que los servicios de inteligencia y sus integrantes deberán sujetarse siempre, en el cumplimiento de sus objetivos y funciones, a la Constitución Política de la República y a las leyes dictadas conforme a ella. Por otra parte, preceptúa el primer párrafo del artículo 4° del referido Proyecto que

> El Sistema de Inteligencia del Estado, en adelante el Sistema, es el conjunto de organismos de inteligencia, independientes entre sí, funcionalmente coordinados, que dirigen y ejecutan actividades específicas de inteligencia

[113] Ver http://www.abin.gov.br

[114] Ver http://www.asesor.com.pe/teleley

> que sirve a los intereses y propósitos del Estado, respetando la vigencia del régimen democrático y la estabilidad institucional.[115]

Si bien es exacto que la experiencia no permite asignar un valor absoluto a las leyes como elemento de cambio de realidades, de culturas burocráticas y de conductas y actitudes profesionales, también resulta innegable que la ley tiene un significativo efecto de expresión de los valores vigentes en una comunidad y de establecimiento de *standards* que tarde o temprano deberán ser cumplidos y a la luz de los cuales es posible examinar conductas y hechos de la práctica. Por esa razón consideramos valiosa la significativa coincidencia que se advierte en los textos citados en cuanto a propiciar la observancia de las Constituciones, leyes y de los derechos y garantías individuales en la actividad de inteligencia; en definitiva, la realización de esta actividad con legitimidad.

Conclusiones

El logro del profesionalismo en la actividad de inteligencia equivale, en definitiva, a poner en vigencia un sistema legítimo (que funcione con estricta sujeción a la ley y al derecho) y eficaz (que integre economía y eficiencia) capaz de proporcionar a sus órganos de conducción inteligencia necesaria para enfrentar las amenazas en un mundo cambiante.

El profesionalismo supone contar con estructuras organizacionales, medios y personal adecuados, con una conducción que imponga misiones en función de las reales capacidades del sistema. Contar con personal adecuado involucra asimismo la adopción de métodos de reclutamiento objetivos y no discriminatorios que atraigan a profesionales de procedencia heterogénea y buena formación.

Estimamos que los aspectos examinados en este trabajo pueden incidir significativamente en el perfil ideal a alcanzar por el profesional de inteligencia y reflejarse en las conductas, actitudes y los valores que lo caracterizan, complementando el análisis comparativo entre distintos países que busca establecer factores comunes más allá de las peculiaridades nacionales. Esperamos haber contribuido a dicho análisis.

[115] Ver http://www.congreso.cl.

Biografía

José Manuel Ugarte es abogado argentino, Profesor de Seguridad Interior de las Escuelas Superiores de Prefectura Naval Argentina y Gendarmería Nacional, y de la Maestría en Seguridad Pública de Policía Federal Argentina, así como Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Católica de Santiago del Estero. Es, asimismo, asesor del Presidente de la Comisión de Defensa del Senado de la Nación. Ha actuado en seminarios y programas realizados, además de en Argentina, en Estados Unidos de América, Alemania, México, Uruguay, Brasil, Portugal, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Panamá, Angola, Perú y Colombia. Se desempeño en 1998 como Verification Officer (P-4) de la Misión de las Naciones Unidas en Guatemala. Se ha desempeñado como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Organización de las Naciones Unidas. Autor de "Hurto de Energía Eléctrica" (Buenos Aires, 1975); "Seguridad Interior" (Buenos Aires, 1990), "Legislación de Inteligencia" (Buenos Aires, 2000, y Ciudad de Guatemala, 2001), de capítulos en diversos libros, y de diversos artículos periodísticos y en revistas especializadas. *manugar@arnet.com.ar*

PROFESSIONALISM ISSUES IN INTELLIGENCE

José Manuel Ugarte

ABSTRACT

The author discusses the *intelligence professional* as an individual, the different aspects that influence his performance, and the values that characterize him. He maintains that in intelligence activity, *professionalism* must be exerted with *legitimacy* and e*ffectiveness.* He indicates that intelligence activity in Latin America has regional peculiarities — and ample internal skills — to understand or to influence its own society. It does lack suitable external controls, although he acknowledges a current tendency to achieve those controls. The author also emphasizes the need to improve Cold-War type structures and organizations and to adapt them to the information era; to favor communication between producers and consumers and adaptation to the current state of multiplication of targets and consumers; to implement objective recruitment methods; and to combine career incentives with permanent education and flexibility and innovation in the system in order to attract the best and the most capable personnel. He also accentuates the importance of the *values* that must characterize intelligence personnel and the existence of *suitable laws, prudent and objective control and continuous professional development.*

WHAT IS PROFESSIONALISM IN INTELLIGENCE? WHAT IS AN INTELLIGENCE PROFESSIONAL?

In a work by Swenson and Lemozy[116] that invites research and debate, the authors provide guidelines to characterize the intelligence professional in Central and South America, as they try to establish the basis for comparing the meaning of intelligence professionalism between the aforementioned regions and other parts of the world. The authors indicate that to direct analysis toward the intelligence profession is apt because more than many other professions, those who are members of this profession may be controlled by professional norms rather than by other external controls or supervision.[117]

In their study, Swenson and Lemozy focus the analysis of intelligence professionalism on the individual professional, more than on the organization to which he belongs. This work attempts to contribute to the analysis related to intelligence professionalism from various angles, not just limiting itself to the individual professional but expanding on aspects that influence his performance and on the values that characterize him, or that should characterize him. The present analysis will be conducted with a special focus on Latin America and in particular Argentina, while comparing them to other regions and

[116] Russell G. Swenson and Susana C. Lemozy, "Comparative perceptions of Intelligence Professionalism in South and Central America," Paper presented at REDES 2002, Brasilia, 7-10 August 2002. Available at *http://www3.ndu.edu/chds/redes2002/Documents/Papers/.*

[117] Thomas C. Bruneau, "Controlling Intelligence in New Democracies," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 14, no. 3 (Fall 2001): 334.

especially to the United States. This analysis will examine intelligence professionalism and the aspects that characterize intelligence personnel, as well as the structural issues and organizations involved with professionalism.

We will examine certain aspects relative to intelligence personnel: what characteristics, training and aptitudes, among other aspects, allow, in the author's opinion, an intelligence employee to complete his assigned mission and to successfully face the challenges of the field, which is of fundamental importance to the modern State, but that also presents dilemmas and difficulties. Which structures and which organizations promote intelligence profesionalism? Analysis of these aspects and the international comparisons mentioned will lead us to make certain determinations: What constitutes intelligence work? Are there significant differences in the practice of intelligence between Latin America and other world regions? and if so, Do such peculiarities influence intelligence professionalism?

Let us begin by defining the individuals with whom we are concerned.

For the purposes of this analysis, we refer to an intelligence employee as a public servant — discarding private business intelligence agents or surveillance agencies or private investigators — who works in an intelligence organ or organism. We define *intelligence organism* as a state organization that is technical and specialized in intelligence, capable of fulfilling all intelligence cycle functions; and we define *intelligence organ* as an intelligence element capable of fulfilling only part of these functions. Frequently, organs analyze information provided by other elements, or are dedicated to information acquisition, and depend on other elements for its analysis. Human intelligence sources, per se, are not part of either an organ or organism.

At this point we will analyze the career employee of an organ or organism — someone who makes this activity his sole occupation — with the possible exception of scholars who are associated with intelligence, but who are dedicated to professional development institutions or technical institutes,[118] or who are involved in intellectual activities like editing and publishing. We focus on individuals whose life plans are to stay in intelligence and develop themselves in the field. But we will also refer to other possible means of participation in intelligence, which the evolution of intelligence progressively requires. This includes those with transitory assignments like contracting or consulting, especially involving highly qualified technical personnel as contributors to analysis.

We will try to examine the structures in which the employee carries out his job and the organizational practices affecting his work, including career guidelines, recruitment, and professional development. Examination of this issue regarding Latin America should return us to a previous issue: Are the various aspects of professional intelligence in Latin

[118] Particularly in the case of analysts, we consider that it is convenient that they be allowed to publish their research, obviously after the proper editing to ensure no classified information is published. See the report on the future of U.S. intelligence titled *In From the Cold* (New York: The Twentieth Century Fund Press, 1996), 8.

America, in terms of its organizations and careers, similar to the ones in other regions? — taking into special consideration the United States and Canada as countries of the Anglo-Saxon tradition. We suggest that this approach will lead us to clarify another important question: Is Latin American intelligence similar to its counterparts in other regions?

We assert that intelligence is professional when it is conducted with legitimacy, in other words, when intelligence operates within the framework of the constitutional, legal and regulated norms of its country; with complete submission to the Law;[119] with effectiveness, and by achieving given State objectives; and also ensuring the best relationship between the means available to carry out intelligence — namely, public funds — and the final product: intelligence.[120] Certainly, professional intelligence proceeds with *economy, efficiency and effectiveness.*

ARE THERE SIGNIFICANT DIFFERENCES IN LATIN AMERICAN INTELLIGENCE COMPARED TO THAT IN OTHER COUNTRIES?

What does intelligence consist of? We do not think that this is a useless question, despite first appearances.

Intelligence may be thought of as a product, which is knowledge or information with added value. It is also a State activity or function. It is also an organization, and usually a collection of organizations. These concepts are commonly acknowledged, as much in academic literature as in practice. The classic work of Sherman Kent, for example, notes that "Information [intelligence] is knowledge," "Information is organization," and "Information is activity."[121]

Jeffrey Richelson defines intelligence as

> the final product of collection, evaluation, analysis, integration and interpretation of all available information concerning one or more aspects of foreign nations or areas of operation that are immediately or potentially significant for planning [even though the same author later mentions that]...other activities-counterintelligence and covert activity-are interlinked with intelligence activity....[122]

---

[119] Article 103, annex 1, 1978 Spanish Constitution. This document is found, among other sites, at *http://club.telepolis.com/erbez/.*

[120] José Manuel Ugarte, *Legislación de Inteligencia: Legitimidad y Eficacia* (Buenos Aires: Editorial Dunken, 2000), 12.

[121] Sherman Kent, *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Americana* (Buenos Aires: Circulo Militar, 1951), 15, 82, and 165.

[122] Jeffrey Richelson, *The U.S. Intelligence Community,* Third Edition (Boulder, CO: Westview Press, 1993). Extracted by the author from the *Dictionary of Military and Associated Terms,* U.S. Joint Chiefs of Staff Publication 1-02.

Mark M. Lowenthal offers these definitions:

> With the word "intelligence" we are fundamentally talking about issues related to national security; that is, defense and foreign policy and some aspects of domestic security...
>
> Actions, policies and capabilities of other nations constitute the primary area of interest...
>
> The majority of people tend to think of intelligence in terms of military information-troop movements, weapons' capabilities, surprise attack plans. This is an important intelligence component — in accordance with the first reason for having intelligence agencies, which is to avoid a surprise attack — but it is not the only reason. Political intelligence, economic intelligence, social intelligence, environmental intelligence, and cultural intelligence are all important inputs for analysis. Policymakers and intelligence officials must also think beyond foreign intelligence. They must consider intelligence focused toward domestic threats, like subversion, espionage, and terrorism.
>
> Beyond the threats against domestic security mentioned above, domestic intelligence, at least in the United States and similar democracies, is a police matter. This fact sets intelligence practice in western democracies apart from what is practiced in totalitarian states. The KGB, for instance, fulfilled the crucial task of secret domestic police that the CIA did not fulfill. In this regard the two agencies were not comparable....[123]

As an *activity*, intelligence encompasses not just information acquisition, processing and analysis to satisfy the needs of policymakers, mainly for foreign, economic, and defense policy, but also for counterintelligence and covert operations, the latter more concerned with deterrence.

Again, we will quote Richelson, who indicates that:

> Strictly speaking, intelligence activities only involve information collection and analysis and its transformation into intelligence; however, counterintelligence and covert action are interlinked with intelligence activity. Counterintelligence includes all information acquisition and activity directed to evaluate foreign intelligence services and to neutralize hostile services.
>
> Covert actions, also known as "special activities," include any operation designed to influence foreign governments, people, or events, to support foreign policy objectives of the government that sponsors it, while keeping secret the government's sponsored activity.[124]

---

[123] Mark M. Lowenthal, *Intelligence: from Secrets to Policy* (Washington, D.C.: CQ Press, 2000), 5-6.

[124] Richelson, 2-3.

Certainly, a lot has been written about *what* intelligence is. The author's own works are contributions toward clarifying this question.[125] It is also useful to note Michael Warner's analysis regarding the difficulties involved in conceptualizing intelligence, which concludes:

> Intelligence is something that is: dependent upon confidential sources and methods for full effectiveness; performed by officers of the state for state purposes (this implies that those officers receive direction from the state's civilian and military leaders); focused on foreigners — usually other states, but often foreign subjects, corporations, or groups (if its objects are domestic citizens, then the activity becomes a branch of either law enforcement or governance);...Here is my definition: Intelligence is secret, state activity to understand or influence foreign entities.[126]

Although as time goes by it becomes more debatable whether to define intelligence in terms of secrets, more than a secret activity, it is an activity *with secrets,* given the great amount of open information sources typical of the "information age," that include the Internet, scientific networks, and the like, and the increasing need to resort to outsiders — academicians or researchers in topics of interest, the increasing availability of public information and academic activity relative to intelligence — there is no doubt that intelligence continues and presumably will continue to be characterized by secrets. This is because there will always be some things that a State will want to keep others from knowing; what a State wants to know about other States is the same information that the first State seeks to keep secret.

Let us now examine the meaning of intelligence in Latin American countries.

Brazil's law number 9,883 (1999) — the first sanctioned, organic law on information and intelligence in Latin America since the Cold War — instituted a National Intelligence System and established the principle of parliamentary control over intelligence. Article 1, paragraph 2 of this law also established that:

> For the purposes of the application of this law, it is understood that the purpose of intelligence is to obtain, analyze, and disseminate information on foreign and domestic events and situations of immediate or potential influence on decisionmaking and government action and on the safety and security of the State.[127]

The law's article 2, paragraph 2 further established that:

> The Brazilian intelligence system is responsible for the process of obtaining, analyzing, and disseminating the necessary information required for the

---

[125] José Manuel Ugarte, *Legislación de inteligencia: especialización y control, legitimidad y eficacia* (Buenos Aires, Dunken, 1999 and Washington D.C. and Guatemala city: WOLA-SEDEM, 2000), and *Conceptualizacion de la inteligencia*, in Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter (comp.) Inteligencia Policial, *Compilación de Textos* (Guatemala city: Cuadernos de IEPADES, 2000), 93-117.

[126] Michael Warner, "Wanted: A Definition of Intelligence," *Studies in Intelligence* 46, no. 3 (2002) (Washington, DC: Center for the Study of Intelligence), 21. URL: *http://www.cia.gov/csi/studies/vol4no3/articles02.html.*

[127] See *http://www.abin.gov.br/apresenta.asp?O=100&T=16.*

> Executive branch decisionmaking process, and additionally for safeguarding information against access to unauthorized persons or organs.

Peruvian law 27,479, article 6, of 2001 regarding the creation of its *National Intelligence System* (SINA), established that:

> Intelligence is anticipatory knowledge achieved through information processing. Intelligence diffusion must be timely in order to contribute to decisionmaking so that security and well-being objectives may be fulfilled.[128]

The law's article 4, on the other hand, establishes that:

> Intelligence is equally supportive of National Defense and Development; as such it has integral and permanent importance in the nation's diverse strategic and tactical fields of action.

For Chile, article 2 of the Project on the *State Intelligence System,* which would create the *National Intelligence Agency,* [129] establishes that:

> For the purposes of this law and the activities it regulates, the following are defined:
>
> a) Intelligence: Is the useful knowledge that results from systematic processing of information, developed by a professional organism, to advise the Government on decisions for achieving national objectives, security and defense. Such knowledge will be used to prevent, warn and inform on any threats or risk that may affect national interests.
>
> b) Counterintelligence: Is that part of intelligence assigned to detect, locate and neutralize intelligence efforts of other States or foreign and domestic groups, or their agents, which may be directed against the security of the State, its authorities, national defense and/or the government.

Argentina's *National Intelligence Law* of 2001-Law 25,520, Article 2, establishes that

> For the purposes of this law and the activities it regulates, the following definitions will be understood as follows: ...National Intelligence is the activity regarding acquisition, gathering, systematization and analysis of specific information regarding events, threats, risks, and conflicts that may affect National foreign and domestic security.[130]

Notice that out of all these definitions, only the Argentine law and the Chilean project refer to *threats or risks*. Both are in agreement regarding national/foreign and domestic

---

[128] See *http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/legisla/peru/27479.HTM*.

[129] For the text as approved by the National Defense Commission, see: *http://sil.senado.cl/docsil/proy3109.doc*.

[130] See http://www.fas.org/irp/world/argentina/ley.htm.

security as intelligence objectives. In the case of the Chilean project, it is about threats or risks that affect *national interests*, certainly a broad concept.[131] But the others even more broadly consider intelligence as an instrument that can be employed not only for warding off threats — domestic and foreign — but also for routine government action — *well-being, development,* and the like.

Worthy of mention is that these laws are in agreement that civilian intelligence, domestic and foreign, should be part of one intelligence organism. This is true if we compare these definitions with the definitions found in the literature of U.S. intelligence, and more so if we compare them with practice.[132] There are many significant differences in the way intelligence activity is conceived from one country to another. Even if similarities exist — in all cases it is about a State activity with secrets, that acquires and analyzes information and that provides intelligence to help government decisionmaking — there is a significant difference between theory and practice regarding intelligence among Latin American countries and other countries or regions.

Thus, in Western Europe, the U.S., and Canada — among other countries with a high level of institutional development — the main aim of intelligence is, as Warner says, to understand or influence foreign entities. Here, internally-oriented intelligence aims to protect the population from foreign spying and sabotage, and is mediated through democratic institutions. In Latin American countries, on the other hand, with few exceptions, intelligence tries to understand or influence more than anything else the home society, and only in a limited way, driven by more or less short-term threat perceptions, does it address foreign countries.

---

[131] It should be pointed out, however, that as a result of the evolution of the Chilean project in their Chamber of Deputies, the legislation was effectively limited to the use of black or covert information collection operations. Article 24 of this legislation now provides that, "When certain information is strictly needed to accomplish the objectives of the intelligence system, and it cannot be obtained from open sources, the intelligence organisms that make up the system may use the special collection procedures referred to in this Article. These procedures will be exclusively limited to intelligence and counterintelligence activities that have as their direct or indirect objective the safeguarding of the internal or external security of the State from domestic or international terrorism, organized crime, and narcotrafficking." These points restrict to a degree the dimensions of the concept cited earlier, although the indirect objective of safeguarding internal security is by itself a very broad concept.

[132] We can point out here two works, presented at the Latin American Studies Association, Miami, 16-18 March 2000: Nibaldo H. Galleguillos, "Societies Under Surveillance: The Role of Illegal Intelligence Agencies in Thwarting Democratic Development in Chile," and Jose Manuel Ugarte, "Sistema Nacional de Inteligencia Argentino, Cambiar ya!" The tendency to professionalize the intelligence community in both countries is reflected in Argentina by the passing of the law on intelligence, which even if it is still focused on domestic intelligence, has nonetheless reinforced control mechanisms; and in Chile professional development is reflected in the degree of attention that their law project has received regarding external control over intelligence. Peru and Brazil have passed laws with identical purposes.

Other important differences exist. Whereas internally focused intelligence in the aforementioned societies — and within the Western Hemisphere in the United States and Canada — is carefully limited, in terms of its own citizens, to exceptional circumstances,[133] in the majority of Latin American countries intelligence is marked by permanent, broad coverage extending to virtually all aspects of national life.[134]

Latin American intelligence systems have been traditionally characterized by their broadness, undefined roles, and their lack of external controls. However, a significant tendency toward institutionalism, professional development, and for establishing external controls is now noticeable, even if these measures still seem to have limited effectiveness.[135]

---

[133] In the United States, faced with the public safety threat from terrorism, the Defense Department established the *Total Information Awareness* project to avoid terrorist acts by keeping track of business relationships through such records as credit card transactions. This project was highly criticized by legislators of the left and right, who claim that it infringes upon civil liberties. Further, legislators have not allowed the government to examine citizens' business, medical, educational, travel data, and the like. ("Senators try to stop Pentagon's data dragnet," Reuters, 16 January 2003). In Latin America, data gathering of this kind, even if it is for less significant ends, does not face obstacles of this nature; further, in many countries of the region data may be obtained without the existence of any substantial threat to national security.

[134] The author has elaborated this comparison extensively in *Legislación de Inteligencia....* Also see José Manuel Ugarte, "Las estructuras de inteligencia de América Latina," *Foreign Affairs en español,* 2, no. 1 (Spring 2002), ITAM Mexico; "Inteligencia Militar y Democracia," article published in *Nueva Sociedad* (Caracas) no. 138 (1993): 52-64; and "Sistema de Inteligencia y Democracia," in Bernardo Arévalo de León, ed., *Control democrático en defensa y seguridad* (Guatemala City: FLACSO Guatemala-El Amanuense, 2001), 177-236.

[135] In Argentina, law number 24,059 on Domestic Security established the first parliamentary control organ for intelligence, and it was further perfected by law number 25,520. In Brazil, law number 9,983 established the External Control Organ for Intelligence, later renamed the Mixed Control Commission for Intelligence. Also in Peru, law number 27,429 created the Congressional Intelligence Commission. Chile's legislative initiative on the creation of the National Intelligence System and the National Intelligence Agency also provides for a parliamentary control organ, as do the Guatemalan Peace Accords carried out under U.N. sponsorship. On this topic see José Manuel Ugarte, El Control de la Actividad de Inteligencia en América Latina, trabajo presentado en REDES 2002, Brasilia, 2002. URL: *http://www3.ndu.edu/chds/redes2002/Documents/Papers/.*

The structures of intelligence also differ from one country to the other. Intelligence structures in Western Europe and the United States typically distinguish between foreign intelligence on one hand, and domestic intelligence and counterintelligence on the other, and assign the functions to distinct Departments or Ministries.[136] They establish coordination of foreign and domestic intelligence at the highest State level, and they have limited domestic intelligence and counterintelligence capabilities. On the other hand, Latin American intelligence structures are very diverse.

One example of this diversity generally concerns South American countries with a larger territory and greater relative development. It is characterized by their having, in the first place, a civilian intelligence organism that is generally subordinate to the highest State authority — the Presidency — and whose responsibilities include foreign and domestic intelligence and counterintelligence, defined in a broad sense, without making a difference between domestic operations regarding its citizens and operations abroad.

The second model observed in Latin American is characterized by the absence of a civilian organism, and it is composed of a military intelligence subsystem — which can be a joint military intelligence organism and intelligence organisms from the armed forces or a sole military intelligence organism — and a police or domestic security intelligence subsystem. Note that in this model there is no civilian intelligence, except for purely police intelligence.

The differences become greater when considering military intelligence. In Latin America, depending on the country, this activity includes military aspects as well as domestic security, and in some cases military intelligence also serves a police function. A good portion of the differences in the structure of intelligence in general, and between Latin American and U.S. structures, are due to the various defense concepts in effect in each country. While in the United States and Western Europe defense was conceived as a means for deterrence and defense against foreign armed aggression during the East-West conflict, during the same period in Latin America, defense concepts reflected a struggle that was taking place throughout national life against Soviet Bloc aggression — fundamentally involving ideology and policy. As a result, besides the traditional military defense roles regarding sovereignty and territorial integrity against foreign aggression — this last point with more intensity in Latin American countries that have strong foreign threat perceptions like Chile, Peru, and Ecuador — the Latin American organisms as well as their armed forces assumed roles against terrorism and other domestic security roles within their own borders. In other words, the breadth of the defense concept — which in

[136] With the notable exception of Spain, where the roles assigned to the National Intelligence Center by law 11/2002 of 6 May 2002 — bringing together internal and foreign intelligence, with broad and uncertain meaning — reminds one very much of the Latin American model. Others, like Belgium and Holland, distinguish between limited roles for civilian intelligence with respect to internal security matters and greater roles in the case of foreign and military intelligence with their external defense roles — and appear in this way to reflect the desire of organizations with a mainly counterintelligence and domestic intelligence role to share in some way the military intelligence role in foreign intelligence. However, in all cases subordination to government ministries remains a constant.

practice was identified with government activity — [137]assigned an analogous breadth to the roles of military intelligence organisms, which essentially came to support and identify with the fight against drug trafficking and other organized crime activities, in cooperation with or overlapping with the police. Such concepts and their consequences — fundamentally, the organization, mission and deployment of intelligence entities — were not easy to change after the East-West conflict.

Even if security and defense concepts in various countries of the region began to change and to strengthen, the end of the East-West conflict also caused changes regarding organization, composition, deployment, doctrine and training of the armed forces with a tendency to return to specific military duties.[138] In most countries, however, the new changes continued to thrive in the field of intelligence.

What has persisted, as shown by the excerpts from Latin American intelligence legislation reviewed here, in those countries that have organic intelligence legislation and who are in the lead concerning doctrinal changes and updates, is the tendency to consider this activity to be an auxiliary government task for virtually any opportunity and in any sector. That strongly contrasts with current criteria in Western Europe, the United States and Canada, and in other countries of significant institutional development, where intelligence activity is limited, particularly inside the country itself and concerning its own citizens.

Are these circumstances related to the particular characteristics of Latin American states, or do they have another origin?

Guillermo Holzmann Perez, a Chilean professor and expert on intelligence has pointed out that:

---

[137] It is useful to cite: Jose Manuel Ugarte, *Los conceptos de defensa y seguridad vigentes en América Latina y sus consecuentes políticas,* paper presented at the Latin America Studies Association conference, Washington, DC, 6-8 September 2001; and *Seguridad Interior* (Buenos Aires: Fundación Arturo Illia, 1990).

[138] In Argentina, after long debates, the passage of laws 23,554 on National Defense and 24,059 on Domestic Security assigned new guidance for the armed forces toward the specific military mission, although military intelligence organisms continued to function within domestic security matters, but on a limited basis compared to the past. For more on the topic see José Manuel Ugarte, "Sistema Nacional de Inteligencia argentino: cambiar ya!," paper presented at the Latin American Studies Association conference, 16-18 March 2000, Miami, FL, and *Legislación de Inteligencia.* In Brazil, the adoption of the 1988 Constitution demonstrated a change in course in that country, along with a substitution for the term "National Security" in its Constitution — a true symbol of doctrinal concepts resulting from the East-West conflict, deeply developed at the Escola Superior de Guerra — by the terms "National Defense and Public Security." In Chile, the disappearance of the CNI (National Information Center) marked the beginning of an evolution in its armed forces within the slow but solid democratic transition. In the author's opinion, its armed forces remained closer to the specific military role, in spite of their position during the military regime. Strong foreign threat perceptions helped to establish and to consolidate this trait.

> One must take into consideration that Latin American reality is different from that of industrialized countries. Their intelligence objectives were, for that reason, also different. In the same way as their organizational structures are probably different....[139]

However, if we compare European countries of limited industrial development, such as Denmark, or others not more fully developed than the major Latin American countries, like New Zealand, we would find that they have never had intelligence structures comparable to the ones that reigned — and in some cases still do — in Latin America. This convinces us that the origin of these differences is nothing more than the current defense and security concepts of many Latin American countries, and in particular, the remnants of the East-West conflict.

Admitting the preceding circumstances, it is valid to formulate the following question: When we talk about professionalism in intelligence in the United States and in Canada on one hand, and in Latin America on the other, are we talking about the same things?

The author thinks so; and he also holds that the differences suggest professional objectives that can be reached by the countries of Latin America.

The author postulates that there is no difference in the nature of intelligence activities among most countries. What is different are each country's threats, not by nature, but by origin, source and intensity. Each country is threatened, to a greater or lesser degree, by war or armed attack from other States; each country also faces foreign political and economic pressure; countries may also face international organized crime — including terrorism and drug trafficking — or may also face domestic threats to take over the government by force, or criminal organizations that because of their size and importance may threaten the State's very existence. Such threats dictate intelligence objectives and, through effective planning, determine what information needs to be obtained and what intelligence needs to be developed.

The author believes that building a legitimate and effective intelligence system requires being aware of what represents risks to such a system. Risks lie, for example, in: the secret nature of this system — its sources, methods, and identities — and its peculiar expense-reporting system that, even if not exempted from control, does make intelligence different from other government activities; secondly, intelligence has very significant technical capabilities to pry into private affairs. We are definitely not dealing with a common government organism — a state activity that is normally transparent and public. The use of intelligence as an auxiliary government activity in any sector or circumstance also has another fundamental and important risk: the *politicization* of intelligence, a phenomenon that is not a stranger to Latin America.[140]

---

[139] Guillermo Holzmann Pérez, Sistema de Inteligencia en el Estado Chileno: Reflexiones acerca de su función (Santiago: Instituto de Ciencias Políticas, Universidad de Chile, 1993). Available at: http://www.fas.org/irp/world/chile/index.html.

[140] Please refer to Ugarte, Legislación de inteligencia, 54-55.

That imposes — in the author's opinion — the need to establish boundaries for intelligence activity in the country itself regarding its own citizens, and at the same time, to establish a clear political control — obviously without partisan interests and with adequate supervision, as much internal to intelligence organizations (establishing adequate norms and values within the respective organisms to effectively apply them through supervising officials, and through a head intelligence organism within the intelligence community) as external, through parliamentary control, an ombudsman, or the like.[141]

The aforementioned aspects must be considered in order to carry out a comparison among the values that characterize professional intelligence in Latin America. We find that there are activities that, though similar in nature, differ in practice. However, in addition to the existence of one type of intelligence professionalism — such as the case of the United States and Canada — and another type in Latin America, there are universal guidelines identifiable in the experience of consolidated democracies that employ intelligence in a useful and indispensable manner. The dilemmas that intelligence presents to the State have been overcome by political action: The State itself has established boundaries for intelligence with respect to its own citizens and to its adequate supervision and control.

However, for the time being, it should be assumed that in practice, intelligence professionalism concepts in Latin America on one hand, and the concepts in the United States, Canada and other countries on the other hand, are not strictly interchangeable. The author finds that differences in purpose, as noted above, cannot help but be reflected in intelligence organizational characteristics and cultures, and in their personnel training and professional development. As an interim conclusion, the author maintains that the three aforementioned criteria (economy, efficiency, efficacy) constitute true preconditions to achieving real intelligence *professionalism.*

INTELLIGENCE PROFESSIONALISM MEANS AVOIDING ITS INDISCRIMINATE USE IN POLICE AFFAIRS

Another arduously debated and important issue is the relation that exists between intelligence and law enforcement. It is important to point out the difference between *intelligence* activity in its strictest sense, and what is called *criminal or police* intelligence activity.

So-called criminal intelligence fundamentally consists of law enforcement organizations' employment of intelligence methods (basically, the intelligence cycle and analysis methodology) to investigate criminal organizations. Also, by extension, criminal intelligence applies to important analytic capabilities used to thwart complex illegal activities. The U.S. Federal Bureau of Investigation[142] was a true and successful pioneer in this

[141] See José Manuel Ugarte, *El control de la actividad de inteligencia: la búsqueda de una actividad de inteligencia legitima, y eficaz para la obtención de los objetivos del Estado* (Guatemala city: FLACSO and Harvard University, November 2000).

[142] Which, it is worth remembering , is not an intelligence organism.

arena, which led to the establishment of the United Kingdom's National Criminal Intelligence Service, and Canada's Criminal Intelligence Service.

But all these cases involve police employees, and not intelligence or military personnel. Even if in recent years a tendency has developed to enlist intelligence organisms to cooperate with Justice and police in the fight against grave crimes, particularly organized crime,[143] that development still has not committed real intelligence organisms to crime investigation.

There are powerful reasons for that. In the first place, the diverse nature of both activities:

> Intelligence and law enforcement agencies use the term "intelligence" in very different ways. For the CIA and its colleagues in the national foreign intelligence business, intelligence means puzzle solving or mystery framing that is good enough for action. The goal is policy. The context is a blizzard of uncertainty, that often cannot be melted into clear contours. And the standard is "good enough to act"...
>
> By contrast, for the FBI and other law enforcement agencies, intelligence is instrumental in another sense, not for policy but for cases. Intelligence means tips to wrongdoing or leads to wrongdoers. The goal is convictions. The context is individual cases. And the standard is that of the courtroom. It is beyond a reasonable doubt.[144]

On the other hand, intelligence assumes secrecy regarding sources, methods and identities. The need to keep that secrecy places its employees far from the court system. The frequently surreptitious nature of intelligence is an added factor making it unsuitable as a medium for law enforcement, which requires valid proof for court evidence and defense challenges. Intelligence activity can only provide *indications*, not *proof*. Intelligence information cannot be published in courts without putting at risk secret sources and methods, which are fundamental for intelligence. Intelligence agents normally do not have skills in legal processes and penal law, nor do they have the aptitude for cooperating with judicial organs, which is what characterizes law enforcement. The unprofessional use of intelligence agents in the penal process puts at risk legal defense procedures, particularly when they are employed by the State against a private citizen.

This does not mean that intelligence activity cannot cooperate in any way with police work. Intelligence can provide law enforcement with useful indications of a criminal organi-

---

[143] For further insight, see the United Kingdom's 1994 Intelligence Services Law and its 1996 reform of the Security Services Law; for Italy, the SISMI and SISDE adjudication laws regarding the fight against organized crime, among others.

[144] Gregory F. Treverton, *Reshaping National Intelligence for an Age of Information* (New York: Cambridge University Press, 2001), 167.

zations' structure, integration, behavior and resources. The nature of intelligence activity suggests the need for and advantages of limiting its use to illegal activity that may represent a threat to the State: Drug trafficking, terrorism, and organized crime justify its use due to their strength and characteristics — examples being the *Mafia* or *Cosa Nostra* in Italy.[145]

In a move to take these realities in account, Argentine Law number 25,520 on National Intelligence aimed to establish (in Article 4, paragraph 1) that:

> No intelligence organism will be able to...Conduct repressive tasks, have compulsive abilities, carry out law enforcement functions nor criminal investigation, unless directed to do so by a competent judicial authority within the framework of a concrete issue under its jurisdiction, or authorized by law.

Even if the regulation does not have the necessary clarity, since an authorization by a judicial body would not provide an intelligence organism the ability to carry out police work or criminal investigations, except as part of cooperation with law enforcement tasks, it can be said that in this respect, it does clearly establish some limits.

However, as Swenson and Lemozy[146] indicate, in some Central and South American countries there is a tendency to confuse police activity with intelligence activity. In some cases, the confusion is more apparent than real and derives from the already-mentioned extension of the term "intelligence" to law enforcement aspects as in police or criminal intelligence,[147] in which police institutions or law enforcement powers participate, instead of intelligence organisms in the strictest sense. However, and as the author indicates in *Inteligencia Policial*, there are cases in Latin America where military intelligence organisms were employed in the fight against organized crime. Differing attitudes toward this issue pose major problems, as much for the intelligence professionals — exposing them to court summons and to defense scrutiny with great risks of disclosure of identity, sources, and methods — as for judicial organisms that would find difficulties with respect to "proof" not subject to verification, and controversy over judicial process.

As a contribution to intelligence professionalism, it would seem of interest to expand on the need to clearly distinguish between police and intelligence functions, as practiced in the U.S. and Canada. The issue concerns the use of police institutions and security forces for public security; using armed forces and defense intelligence for defense; and, using civilian intelligence against threats to the State coming from both areas, assuming that the domestic role of intelligence would be subject to careful limitations.

---

[145] Notably, the Italian law of 30 December 1991, number 410, article 2, made available intelligence organisms in the fight against criminal organizations, with a focus on the Mafia.

[146] Swenson and Lemozy, 4.

[147] Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter's compilation *Inteligencia Policial* (Guatemala City: IEPADES-Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, 2000) covers this aspect extensively.

WHAT STRUCTURES AND ORGANIZATION WILL BE REQUIRED TO ACHIEVE INTELLIGENCE PROFESSIONALISM IN THE 21ST CENTURY?

Certain circumstances that characterize today's world are destined to have a strong influence on organizational issues that are in turn related to intelligence professionalism. It is not a novel concept to declare that the "new" intelligence will be "information age" intelligence.[148] The pacific forecast formulated by Gregory F. Treverton[149] just before the *Twin Towers* attack seems to have been wrong. Even if a military rival to the United States has not emerged, it seems difficult to continue thinking of the current and future world as benign after 11 September 2001. It also does not seem to be a world where secrets will disappear; that does not seem to be the path of the current U.S. administration and without a doubt, 11 September has had a fundamental role in all this. However, the world's less-than-benign character after the Twin Towers attack does not cancel out another prediction made by Treverton: that the role of intelligence will grow in the future.

The fight against international terrorism is, more than anything, an intelligence fight, in which the most important armed forces role is to conduct classic war to force governments who support or harbor terrorists to alter their attitude or face the consequences. Certainly today it is difficult to imagine North Korea or other societies opening up, as Treverton assumed in his work. But, benign or malign, the coming world is characterized by an impressive flow of information. Today, each person who has a personal computer of reasonable capacity and Internet access can gain unimaginable amounts of information not available ten years ago, and that quantity grows every day.

The transmittal of thoughts through the web and email has taken on enormous proportions, with great educational and academic benefits, even if those means imply social and personal risks. Also, other means like cable television and radio broadcast contribute to a lesser extent. Internet access complemented by sophisticated web search engines also provide additional ways to access supplementary information sources — books, magazines, news — through online subscriptions. Information democratization is ostensibly underway.

The famous 90 percent of information that is in the public domain — in relation to the total information required to develop intelligence — continues to grow, reducing further the proportion of information that must be obtained through secret means.

Additionally, as Treverton supposed, secret information must be sought, not about open democracies, but about rogue or terrorist States or States with ambitions to disrupt peace, or closed societies governed by dictatorships, and that seek to obtain political objectives through violence. To obtain information about such States will continue to require development of adequate human intelligence capabilities. The same strategy will

---

[148] Among many written works on this theme is George Treverton, *Reshaping...*, as well as Bruce D. Berkowitz and Allan E. Goodman, *Best Truth* (New Haven, Connecticut and London: Yale University Press, 2000).

[149] Treverton, *Reshaping...,* chapters 2 and 7.

be necessary to adequately fight terrorism, drug trafficking and other types of organized crime that constitute a threat to the State.

In any case, to an increasing amount of open-source information will be added the great volume of information obtained through secret means — particularly by the U.S., especially through signals and imagery intelligence, among other sources and, to a lesser extent, by countries like the United Kingdom, the Russian Federation, France, China and Germany, among others. In addition to intelligence, it will be necessary to have available the information developed by police, as well as international police cooperation arranged through INTERPOL (International Criminal Police Organization), which is expressed at the regional level by the Trevi Group, the Schengen Accords, and Europol within the European area, and by MERCOSUR police cooperation, in the case of the Western Hemisphere.

The information age seems to imply a rupture in the intelligence paradigm typical of the East-West Conflict. For that reason, some of Treverton's recommendations — developing a tendency toward intelligence (personnel) decentralization; significantly strengthening analysis capabilities; bringing analysts and information consumers closer together; recognizing intelligence analysts in organs that consume information, like the State Department, Department of Interior, and the like — all appear viable.

Accepting the classic risks of drawing consumer and analyst closer together, whereby the pressure that the former can apply to the latter — seeking analysis designed to favor political options already decided upon — tends to favor the achievement of one of the most fundamental aspects of intelligence activity effectiveness: that the information really respond to the needs of the consumers. As any person mildly acquainted with intelligence activity knows — be it for professional or academic reasons — intelligence often does not really satisfy the consumer's needs.

Treverton's recommendation to incorporate experts from outside the intelligence community to address the analysis task also seems applicable and useful. This would underscore the need to modify existing organizations to enable expert work in substantial areas, be it permanent, transitory or part-time. This may include temporarily exchanging experts among different intelligence organizations within the country.

Academia creates experts in multiple fields that are of interest to intelligence organisms. The alternative of the government's acquiring personnel with university degrees and then training them in a specific aspect of intelligence, often considered to be the only way to operate, does not always appear satisfactory. It is a difficult way to acquire economists, geographers or even international relations and defense experts of significant value, and the training costs are important. On the other hand, it seems useful to combine the views of trained analysts, who have enriched their skills in professional intelligence organisms with the views of experts from different professional backgrounds. To have the option to combine homegrown expertise with outside expertise is of great importance, and that option calls for more flexible organizations. Flexible structures, along with a greater capacity for adaptation to change, would combine the intelligence system's own capaci-

ties for analysis with the greater supplementary analytical capacity from academicians and investigators from private think tanks.

In 1989, Berkowitz and Goodman[150] wrote of the difficulties that the American intelligence community faced during the final days of the Cold War, underscoring the importance of resorting to academia for analysis, as well as recognizing the practical difficulties it represented: fundamentally, the need to reconcile the secret nature of intelligence activity with academic exposure, and the need to avoid portraying academic research, foreign and domestic, as intelligence activity. They proposed that contracts and subsidies administered by the Intelligence Community for academic research by professors or other researchers be paid with public funds and that its products be shared with the academic community, a proposal that the present author also supports as a means to keep the vital transparency in university life, and to indicate that such methods should not have a negative effect on intelligence activity. Additionally, academicians and professors could be temporarily contracted as full-time intelligence analysts, in a public manner — except in periods when the individual is in a university environment — in which case his work for the intelligence community would remain secret. Such contracting could even be permanent.

A very good idea — and one with organizational impacts — would probably be that suggested by the book *In From the Cold*:[151]

> As a long-term goal, if and when the political weather permits, a new institution based on the model of the Defense Department's federally funded research and development centers should be created to engage academic and private-sector analysts in intelligence analysis. Managed by the DCI for the benefit of the policy agencies that need a wider base of analytic support (like State and Treasury), the institution would take the lead in assembling networks of outside experts, commissioning them as appropriate to expand the reservoir of knowledge at hand for policymakers....[152]

Also, we should expect that organizational arrangements may be made to allow maximum interaction between producers and consumers. Analysts should particularly benefit from such closeness, without hindering their necessary intellectual independence. We may assume that it will become ever more necessary for intelligence to respond dependably to the needs of consumers.

---

[150] Bruce D. Berkowitz and Allan E. Goodman, *Strategic Intelligence for American National Security* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1989), 156-157.

[151] *In From the Cold*, The Report of the Task Force on the Future of U.S. Intelligence (New York: The Twentieth Century Fund Press, 1996). The Task Force was made up of a group of academics and nongovernmental organization officials, as well as former officials and politicians who have been involved with intelligence. Among them were Christopher Andrew, Brewster C. Denny, George F. Treverton, Allan Goodman, and Philip Zelikow.

[152] *In From the Cold*, 8-9.

As will probably occur with other state organizations, but perhaps in greater measure to intelligence because of its particular characteristics, building or occupying classic and costly headquarters buildings will give way to smaller offices physically closer to consumers. This decentralization — especially of analysis — will allow intelligence personnel to fulfill their role as consultants, external advisors and part-time technical analysts through their being connected by a network of computers — with obvious and necessary precautions.

Treverton maintains that in the information age:

> Secrets would be transitory. Rather, small teams would compete intensely to see which could assemble information in useful ways the fastest or get information to the marketplace the quickest.[153]

Although at this time — at the height of the fight against international terrorism after the 11 September attacks — it seems premature to presuppose a decrease in secrecy. Treverton is correct regarding the increasing difficulties and cost of maintaining secrecy through available means.

As Treverton insists,

> So long as would-be spies had to steal documents or microfilm them, spying was a "retail" enterprise. The secret documents themselves could be protected, and the vast apparatus of physical security that intelligence developed made some sense. Now, though, a spy with a few minutes of access to the target's Zip drive can steal material wholesale; such a spy could acquire quickly more material than his intelligence service could process in a year.[154]

Certainly, in terms of organization, it appears interesting to think that:

> Intelligence agencies themselves would do much less work in-house; they would instead depend much more on a wide range of outside consultants. Conflict-of-interest laws and practices would be radically reshaped, so that experts would move easily among the CIA, Wall Street, and British Petroleum; indeed, consultants might work for all three on successive days.
>
> The agencies would also be dispersed, in order to be much closer to consumers, colleagues, and "sources." Much of the time, the teams could be virtual, not real, so the CIA might, for instance, become a dozen or so small regional centers located to reach all three. Being physically close would be necessary in order to calibrate other experts and to be calibrated by policy-makers.[155]

---

[153] Treverton, Reshaping..., 217.
[154] Treverton, Reshaping..., 218.
[155] Treverton, Reshaping..., 218.

In reality, the need for a more flexible structure arose from a phenomenon already foreseen in the last years of the Cold War by Berkowitz and Goodman: the multiplication of intelligence targets, and the multiplication of consumers of this vital commodity. From all this, as a logical consequence, came the need for more and better analysis. To attain the latter requires thinking about organizational changes.[156]

PROFESSIONALISM IN INTELLIGENCE ACTIVITY AND INTELLIGENCE PERSONNEL

What do intelligence personnel require to achieve intelligence professionalism? Certainly, this is a critical issue. In the first place, it is important to think about a professional intelligence profile, which can have important variables according to the type of job involved. Even if they have some things in common, it seems obvious to differentiate between the profiles of an analyst: a technical information gatherer — for SIGINT or IMAGERY — , a human information gatherer — HUMINT — or even a foreign covert operations employee. Some of the professional commonalities are undoubtedly: loyalty to country, the Constitution and its laws; dedication to the service; personal integrity and honesty; intellectual capacity and work capacity; discretion and secrecy.

The job of an analyst will require a high level of intellectual capacity and especially a capacity for analysis, observation, creativity, will, conviction, and at the same time flexibility to accept other points of view, along with abilities in research and synthesis.

The job of gathering information through technical means will require more than what we may identify as the basic profile, to include: adequate technical skills in the subfield, creativity, flexibility, and a capacity to acquire skills to keep up with technical innovation; also, teamwork skills and frequently, personal courage.

The job of human-source information gathering will require a particular ability to achieve and maintain human bonds, including persuasion abilities — an ability to influence other people — and creativity, as well as personal courage.

Finally, carrying out covert operations will very likely require — according to the nature of the operation — great ability to organize and a very high level of personal courage, in addition to the basic profile.

The formal academic preparation required will vary according to the job and its bureaucratic level — greater in the case of the analyst, who needs a university-level education, and if possible post-graduate work in the field of his expertise. The university degree is necessary for management, administration and executive positions, whereas a high school diploma is sufficient to carry out support functions. We are talking about entry-level training, since, as in other fields today, on-the-job training will be continuous. Career progression — climbing the organizational latter — will depend on merit, training, formal education, and simply the number of courses taken. The foregoing information is

[156] Berkowitz and Goodman, *Strategic Intelligence for American National Security*, 14, 16.

based on conversations with people in the intelligence field, on literature about the field, and on informed reflection.

Now then, if these are the kinds of personnel needed, how do we obtain their services? Intelligence personnel recruiting has always been a challenge.

In the U.S., Berkowitz and Goodman indicate that:

> In the mid-1970s, many people were surprised to find large display advertisements by the CIA and NSA in the classified section (an unintended irony) of leading newspapers. These advertisements sought recruits for the intelligence agencies and reflected both the difficulties the intelligence community faced at the time in finding adequate numbers of applicants and the desire of intelligence officials to reach out to draw new blood from a wider cross-section of society.[157]

> Such advertisements are perhaps the most visible signs of the efforts that the intelligence community is now making to recruit new talent, even though, according to almost all accounts, such wide-net approaches are not very productive when one considers the effort required to sort through the flood of applications that such advertisements produce — according to public reports, some eighteen to twenty thousand in recent years. But they do reflect the general approach that the intelligence community has begun to take in recruiting personnel.[158]

In Argentina, intelligence personnel recruiting has gone through several phases. Until December 1983, recruiting consisted of selecting new employees from among relatives of intelligence personnel, and people related to military personnel. Recommendations from high-ranking military personnel were the only way to gain entry into the civilian intelligence organism — the State Secretariat of Information, later called the State Intelligence Secretariat (SIDE), at the time legally subordinated to the military — and into military intelligence organizations themselves. In the SIDE itself, there were significant numbers of military personnel.

With the reinstallation of the civilian government on 10 December 1983, and the appointment of civilian leaders for the SIDE, recruiting came to be based in the main on political appointments. According to several officials active during that period, advertisements in newspapers also yielded a significant success rate. By the end of that government term, favoritism toward retired military intelligence personnel resumed, as did civilian personnel selection through recommendations by high-ranking military officials. At the same time, brilliant university graduates were hired in some cases.

---

[157] Berkowitz and Goodman, 157.
[158] Berkowitz and Goodman, 158.

During the years that followed, the main selection method into the SIDE continued to be through political recommendations. Also, military intelligence personnel and people with military officer recommendations were hired, as well as people who were recommended by individuals of high rank within SIDE. In military intelligence organizations, besides the traditional source of recommendations from those of high rank, there was also an inflow of promising university graduates and postgraduates from military colleges.

Even if today the SIDE — which, with the enactment of the implementation law 25,520, is now known as the Intelligence Secretariat (SI) — has diverse personnel from different political and social backgrounds, the current system does not seem to favor selection of the best and brightest, but rather seems to favor loyalties to people rather than to the institution itself, or to the State. That is why it seems more suitable to combine the advertisement-based recruiting system with a competitive selection process — and a required background check — and to provide an objective system that gives an opportunity to the best university graduates who do pass the background check. This mechanism will also allow for observing adequate gender and ethnic guidelines, which is simply impossible in the current system. Of note, a similar concern was documented in the Report by the *U.S. Commission on Intelligence Roles and Capabilities:*

> Creating racial, ethnic and gender diversity in the work force has also been a difficult task for the intelligence agencies. Achieving such diversity is not only an imperative to satisfy American values, but is a way to deal with the altered — more diversified — threat profile that the Intelligence Community faces since the end of the Cold War. According to recent reports and interviews with agency officials, progress is being made in terms of recruiting practices...[159]

Once personnel are hired, it is necessary to ensure that a career track exists, with promotions that only reward merit and training, and never merely seniority. To offer personal stability should not prevent the organization from expecting effective and efficient performance by employees, and if that occurs, the employment relationship should not be considered finished until all opportunities to improve performance have been exhausted.

The issue of performance evaluation is a difficult one with respect to employees of the State, and especially so when dealing with intelligence employees. In the U.S., the *Commission on Intelligence Roles and Capabilities* pointed out in its report that:

---

[159] The *Report of the Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community* was mandated by Congress in October 1994, with the purpose of conducting a broad review of U.S. intelligence activities in the new world environment following the end of the East-West Conflict. It finished its activities in 1996 and produced a report of significant interest, with useful conclusions. See *Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1 March 1996), 97. Available at: *http://www.access.gpo.gov/su_docs/dpos/epubs/int/index.html.*

> the Commission was repeatedly told by managers and employees that their evaluation system was "broken," that the existing system did not provide a basis for identifying poor performers or for readily removing them from employment. At the National Security Agency, for example, because the previous performance appraisal system was thought to be consuming an inordinate amount of supervisory time, a system was instituted that rated employees as satisfactory or unsatisfactory with no rating in between. But, even in agencies where the evaluation system provided for more detailed supervisors' assessments, it appeared that the evaluation system was rarely being used to terminate poor performers.

To overcome this problem would imply that:

> Intelligence agencies also should create and enforce effective performance appraisal systems that identify poor performers and provide a basis for removing them from employment. While removing poor performers is a task few supervisors relish, agency heads must impress upon them the seriousness of the need to fulfill this role.[160]

There is no doubt that performance appraisal is necessary. Therefore, developing an organizational culture based on merit and achievement and discouraging politically influenced promotions or group affiliation is imperative to achieve intelligence professionalism in Argentina. Competent and studious personnel should be rewarded monetarily to further motivate those who wish to improve themselves, as is done in the private sector; doing away with the limitations of the military-style rank structure — as in Argentina, or the seniority-based civil service rules like those of the United States.

It may be fruitful to generalize from Hulnick's recommendation to leave behind

> ...the present pay scale, which is tied to the general civilian service scale, for something more imaginative...The intelligence system must be prepared to compete with private industry in finding, hiring and retaining the best and the brightest.[161]

But even if it seems necessary to assure employees some career stability, so long as there is good performance, and to assure progression along the career path in accordance with performance and self-improvement initiative, it is not necessary to do it in a step-like or rigid fashion as in the military ranks. Nor is it always convenient to hire at the lowest level as in the military ranks and public service. A fundamental aspect in intelligence is to staff it with intelligent people. That is why, without altering the current hiring policy that begins with the lowest position, there must also be space reserved for the very capable — especially academics, private sector experts, or other persons with objectively valuable skills — in areas of interest to the intelligence organization where the rewards are attrac-

---

[160] Preparing for the 21st Century..., 97.

[161] Arthur S. Hulnick, *Fixing the Spy Machine* (Westport, CT: Praeger Publishers, 1999), 205.

tive. There also needs to be a way to hire these experts on a temporary basis, as well as to contract with consultants as needed; or to provide funds for university research, in the manner previously discussed.

It should be pointed out that although the recently passed Law 25,520, that addresses *National Intelligence of the Republic of Argentina,*[162] has some interesting aspects regarding employee training or development, it would certainly be positive to have a distinct section that focuses on Personnel and Professionalization in this first legal document to exist on this subject. Notwithstanding that deficiency, the opportunity now exists to analyze its content. The author will now review pertinent elements of this law, followed by his comments on each Article.

TITLE VII OF THE ARGENTINE INTELLIGENCE LAW: ASPECTS OF PERSONNEL AND TRAINING

ARTICLE 23 — Employees or members of an intelligence organism will be native citizens, naturalized or by choice, and of legal age, law-obeying, and who, by their behavior in public life project adequate guarantees to respect the Constitution, legal norms, and current regulations.

The following persons will not be able to function as employees nor members of any intelligence organism:

1. Those who are registered as war criminals, who have committed crimes against humanity or other human rights violations, according to the archives of the Subsecretariat of Human Rights, subordinate to the Ministry of Justice and Human Rights, or of any other organism or department that may replace it in the future.

2. Those who find themselves unqualified by the statutes concerning intelligence organisms and who do not meet basic requirements.

It seems pointless to demand that intelligence personnel in their personal and public life profess to respect the Constitution, legal norms, and current regulations. It would have been more useful to expressly require the absence of a criminal record for entrance into the intelligence organism.

ARTICLE 24 — The Intelligence Secretariat (SI) will be staffed by:

1. Permanent personnel who will serve in the positions established by implementing regulations.

2. Contracted personnel rendering temporary services for a limited time, who will serve in the positions established by implementing regulations.

[162] Law number 25,520, See http://infoleg.mecon.gov.ar.

3. Appointed personnel who will be temporary employees designated by the head of the Intelligence Secretariat, whose number will not exceed two percent of the total number of permanent employees, and who will remain in service only for as long as the head of the intelligence service who made the appointment. For the purposes of this paragraph, "appointed personnel" are understood to be any individual contracted by the head of the Intelligence Secretariat to perform advisory duties.

With respect to appointed personnel, it would have been better to clarify that the purpose for them, and for other temporary personnel, is to obtain expertise for certain projects. In that sense, speaking of contracted personnel to be employed for a limited time to render temporary services, does not seem adequate to the task. In addition to contracts of limited duration, there should be a recognized contractual system to complete designated tasks, and without a time limit, to complete those tasks for which a time limit cannot be established, and that at the same time can be terminated at any moment by the contracting organism, without additional obligations.

Regarding the limits on the proportion of appointed, "advisory" personnel, the law appears adequate if one assumes that their advice is directly in support of the Intelligence Secretary. But the concept is inadequate if it refers to the advisory role of the intelligence organism in its entirety. To meet changing circumstances, it is important to have the flexibility to gather and apply the best intelligence skills and abilities wherever they can be found.

ARTICLE 26 — Training and development of National Intelligence System personnel will:

1. Develop attitudes and values that demand responsible, ethically conscious, dedicated, reflective and discriminating personnel.

2. Take advantage of existing human resources and materials.

3. Increase the opportunities to refresh, improve and rehabilitate personnel in the National Intelligence System.

4. Address the acquisition of specific knowledge concerning the relationship between intelligence and law, scientific and technical knowledge, as well as knowledge of the humanities, sociology and ethics.

Career guidelines for permanent personnel seem interesting, but they are very general, and are applicable to just about any state official.

The absence of promotion guidelines leaves much to be desired, even if one can detect some emphasis on refresher training and professional development. Sadly, there is an absence of fundamental guidance for future laws, especially having to do with recruiting, a problem we have explored earlier.

ARTICLE 27 — The training and professional development of Intelligence Secretariat personnel, as well as training for officials responsible for formulating, managing, implementing and controlling National Intelligence policy, will be the responsibility of the National Intelligence School, which is subordinate to the Intelligence Secretariat.

The National Intelligence School will be the senior school for education and professional development in intelligence, and personnel from all member organizations of the National Intelligence System will be able to attend its courses.

Additionally, in accordance with regulations, this school will be able to offer courses for non-members of the National Intelligence System.

A Permanent Advisory Council will comprise delegates from all of the member organizations of the National Intelligence System. This council will be consulted on all matters regarding intelligence curriculum and professional development activities.

With respect to professional development, the lead role of the National Intelligence School is ratified by this law. Besides the regular and special courses it offers to intelligence personnel, and specialized courses for diplomats, judges, legislative advisors, among others, the school also jointly offers with the University of La Plata a program leading to a master's degree in intelligence, as is outlined in Articles 29 and 30 (below).

ARTICLE 28 — The National Intelligence School will promote personnel training in accordance with the principles of objectivity, equal opportunity, merit and capability.

These are certainly important precepts, and they would have been even more important if they were made applicable to intelligence personnel directly.

ARTICLE 29 — Courses taken at the National Intelligence School will be subject to validation by the National Ministry of Education, in accordance with applicable laws and regulations.

ARTICLE 30 — In order to offer these educational programs involving the aforementioned courses, institutional collaboration will be promoted among national universities, the judicial branch, the *Ministerio Publico*, non-governmental organizations, and other learning institutions and centers that may meet the defined objectives.

These provisions offer useful and interesting opportunities for intelligence, especially with respect to the improvement of analysis.

WHAT VALUES CHARACTERIZE THE INTELLIGENCE PROFESSIONAL?

First, the most fundamental value concerns respect for human rights and allegiance to the Constitution and the laws of the country. On this point, the author shares Swenson and Lemozy's opinion that absolute value cannot be assigned to the laws, given the ever-present possibility that in practice they may not be faithfully observed, given the absolute requirement for intelligence to obtain information.[163] In the execution of intelligence activity, Argentinean, Brazilian, Chilean, Peruvian and Venezuelan legal frameworks emphasize the need to respect human rights within constitutional and legal norms. For example, article 3 of the Argentine law (25,520) on National Intelligence establishes that the National Intelligence System must restrict itself to the provisions of the first part of Chapters II and III of the National Constitution and to current legal and regulatory norms. These chapters include rights and guarantees extended to the people, which include provisions of treaties and conventions on human rights, considered addendums to the Argentine Constitution by the 1994 constitutional reform. Also, a paragraph in article 3 establishes that:

> Intelligence activities will be executed, in terms of their reach and use of covert techniques, with full observance of individual rights and guarantees, and faithfulness to institutions and ethical principles that govern State interests and security.

As another example, paragraph 1 of Brazilian Law number 9,883, that

> ...creates the Brazilian Intelligence System, establishes that the Brazilian Intelligence System has at its base the preservation of national sovereignty, defense of the legal, democratic State and human dignity, while also fulfilling and preserving individual rights and guarantees and satisfying other provisions of the Federal Constitution, to include the treaties, conventions, international accords and pacts to which the Federative Republic of Brazil may be a party or signatory, in addition to Brazilian national legislation.[164]

Additionally, article 3 of Peruvian Law 27,479 on the creation of the National Intelligence System (SINA), establishes that the SINA's fundamental purpose is to preserve National Sovereignty and the defense of the legal state, including human rights.[165] At the same time, article 3 of the legislative Resolution on the State Intelligence System, which would create the Chilean National Intelligence Agency, establishes that the intelligence services and its personnel individually will always have to restrict themselves to the accomplishment of the System's objectives and functions, in observance of the Constitution and of the laws that support it. Interestingly enough, article 4 of the same Bill declares that:

---

[163] Swenson and Lemozy, 5.

[164] See http://www.abin.gov.br.

[165] See http://www.asesor.com.pe/teleley.

> The State Intelligence System, hereafter referred to as the System, is the collection of intelligence organisms, independent from one another, but coordinated, that direct and carry out specific intelligence activities to fulfill State interests and purposes, respecting the democratic regime and institutional stability.[166]

Even if it is true that experience does not allow us to assign absolute value to laws as instruments for altering realities of bureaucratic culture, human behavior, and professional attitudes, it is also undeniable that laws to a significant degree express current community values and thus establish standards that sooner or later must be met. And once these standards are in place, it is possible to compare current practices. For that reason, the coincidences regarding intelligence activity, as noted among the texts cited above, are significant, especially in terms of the value of constitutions, laws, and individual rights and guarantees. In brief, we can envision the execution of intelligence activity within the bounds of legitimacy.

CONCLUSIONS

The achievement of *professionalism* in intelligence means to have in place a *legitimate* (that functions with strict obedience to law) and *effective* system (that integrates *economy* and *efficiency*) that is capable of providing national consumers the necessary intelligence to face changing world threats.

Professionalism depends on having adequate organizational structures, resources, and personnel, together with managers who assign missions that fit the system's capabilities. Having professional personnel requires the adoption of objective recruiting methods, so that well-prepared individuals from heterogeneous backgrounds are attracted to this work.

We can suggest that the factors examined in this essay relate to an ideal profile for intelligence professionals — one that addresses characteristic *behaviors, attitudes and values.* The professional profile outlined here complements the comparative analysis of different countries developed in the other essays in this volume. By establishing the validity of some common, transnational factors in intelligence professionalism, the author hopes to have contributed to a basis for comparative analysis.

[166] See http://www.congreso.cl.

BIOGRAPHY

José Manuel Ugarte is an Argentine attorney and professor of Domestic Security at the Argentine Senior Coast Guard and *Gendarmerie* Schools, as well as at the Argentine Federal Police School of Public Security. Additionally, he is professor of Administrative Law at the University of Buenos Aires and the Catholic University of Santiago del Estero. He is also an advisor to the President of the National Senate, Commission on Defense. He has played roles in various seminars and programs in Argentina, the U.S., Germany, Mexico, Uruguay, Brazil, Portugal, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Panama, Angola, Peru and Colombia. He served as Verification Officer (P-4) in the 1998 United Nations mission in Guatemala. He has also served as a consultant for the Inter-American Development Bank and for the United Nations Organization. He is the author of *Hurto de Energía Eléctrica* (Buenos Aires, 1975); *Seguridad Interior* (Buenos Aires, 1990); *Legislación de Inteligencia* (Buenos Aires, 2000, and Guatemala City, 2001); as well as of chapters in several books. He has also written numerous articles for newspapers and specialized magazines. *manugar@arnet.com.ar*

Profissionalização da Atividade de Inteligência no Brasil: Critérios, Evidências e Desafios Restantes

Marco Cepik e Priscila Antunes

Resumo

Discute-se aqui as características da função de analista/coletor de inteligência e os critérios a partir dos quais se pode definir que esta atividade constitui uma profissão. Em seguida, o caso do Brasil é analisado sob o ponto de vista do processo de institucionalização histórica da atividade de inteligência e de como o país vem desenvolvendo capacidade própria para recrutar, educar e manter este tipo de profissional. Os desafios associados ao estabelecimento de uma carreira governamental em inteligência são discutidos no texto em relação com os quatro critérios utilizados para se caracterizar uma profissão: requisitos cognitivos, sistema educacional, carreira propriamente dita e requisitos éticos. Para a realização deste trabalho foi aplicado um survey a 47 componentes da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). A conclusão principal do texto é de que a atividade de inteligência já pode ser considerada uma profissão no caso do Brasil, mas permanecem desafios importantes sobre os incentivos e sanções da carreira de analista de inteligência e recomenda-se uma reforma nos conteúdos e métodos da educação profissional em inteligência no âmbito do governo federal. Tampouco se pode generalizar a conclusão do texto para as demais agências de inteligência brasileiras, especialmente militares e policiais, pois estudos mais específicos são necessários.

Introdução

Esse texto discute o problema da profissionalização da atividade de inteligência no Brasil tendo em vista três objetivos básicos. Em primeiro lugar, definir parâmetros conceituais a partir dos quais se torne possível avaliar se a atividade de inteligência pode ou não ser considerada uma profissão. Em segundo lugar, analisar a trajetória recente do processo de institucionalização democrática da atividade de inteligência no Brasil e identificar os avanços, impasses e desafios colocados no processo de profissionalização dessa atividade no setor público estatal. Finalmente, mas não de menor importância, pretende-se aqui iniciar uma avaliação sistemática dos valores e expectativas profissionais dos próprios funcionários das agências governamentais de inteligência no Brasil.

Esse terceiro objetivo corresponde também a um esforço de pesquisa comparativo, realizado no âmbito do projeto "Comparative Perceptions of Intelligence Professionalism in North, South and Central America", coordenado por Russell Swenson (Estados Unidos) e Susana Lemozy (Argentina).

Como parte de um esforço comparativo e conscientes dos problemas metodológicos inerentes a ele, traduzimos e adaptamos um questionário estruturado (*survey*) que foi aplicado a uma amostra de 47 (quarenta e sete) analistas de informações e gestores que trabalham na sede central da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), em Brasília-DF. Dada a peculiaridade do objeto — atividades de inteligência protegidas legalmente pelo segredo governamental — aceitamos certos limites ao estudo. O desenho geral desta pesquisa de opinião e alguns de seus resultados preliminares serão discutidos na última parte desse trabalho.

Desde já, porém, os autores gostariam de agradecer aos professores Swenson e Lemozy a inestimável ajuda na superação dos problemas mais graves relativos à equivalência semântica, conceitual e normativa de um questionário traduzido e adaptado do Espanhol e do Inglês para o Português.[167]

Também é preciso destacar a boa vontade e a colaboração dos dirigentes e funcionários da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) durante a realização de entrevistas, visitas técnicas e aplicação do questionário auto-aplicado. Num contexto como o da América Latina, onde em muitos lugares os regimes de segredo governamental tendem a perder funcionalidade sem perder poder, gostaríamos de agradecer a abertura e a franqueza dos funcionários da agência, representados pela professora Marisa Del'Isola e Diniz, diretora geral da ABIN. Um agradecimento especial aos funcionários da agência que ajudaram a viabilizar essa primeira tentativa de pesquisa sobre os valores e atitudes dos profissionais de inteligência no Brasil.[168]

Definições e Critérios para se discutir inteligência como profissão

Será inevitável começar com alguns esclarecimentos sobre o uso restrito que se deve fazer do termo inteligência, entendida aqui enquanto um tipo de conflito informacional. Queremos dizer basicamente que, para nós, inteligência não é apenas segurança nem meramente informação, mas sim a busca e análise de informações necessárias para vencer um conflito entre vontades antagônicas.

Este uso restrito do termo inteligência é necessário por duas razões. Em primeiro lugar, porque a relevância dos fluxos informacionais gerados na e pela atividade de inteligência varia na proporção inversa da quantidade de áreas que se pretende abarcar com recursos escassos. Em segundo lugar, porque os riscos para a democracia — gerados por um uso indiscriminado dos recursos de inteligência em áreas de políticas públicas não diretamente relacionadas com defesa, política externa e segurança — crescem na proporção direta em que se dilui a consciência sobre a natureza conflitiva dessa atividade e se passa

---

[167] Orlando Behling and Kenneth Law, *Translating Questionnaires and Other Research Instruments* (London: SAGE, 2000), 1-16.

[168] Por razões de segurança, a diretoria da ABIN solicitou apenas que não fossem divulgados dados primários sem consulta prévia, e que uma versão preliminar desse texto fosse examinada antes da sua publicação, condições aceitas pelos autores em correspondência encaminhada no dia 20/08/2002.

a tratar inteligência como qualquer insumo informacional relevante para qualquer processo de tomada de decisão.

Neste momento em que o tema da reforma e do papel a ser desempenhado pelos serviços de inteligência na democracia está posto nos Estados Unidos e também em diversos países da América Latina e do Caribe, parece oportuno fixar algumas balizas teóricas que permitam uma decisão realista e ao mesmo tempo progressista sobre o que fazer com esse aspecto do poder de Estado. Um aspecto importante desta decisão refere-se ao *status* que esta atividade deve ter nos regimes democráticos. Deve-se valorizar a atividade de inteligência, deve-se tolerá-la como um mal necessário, deve-se buscar suprimi-la do acervo de recursos que conformam o poder de Estado?

Para responder a questões como esta é que discutiremos nesta seção os critérios pelos quais se pode avaliar o *status* da atividade de inteligência nos governos contemporâneos, tomando como ponto de partida aquela definição mais restritiva sobre o que é a atividade de inteligência, qual a sua missão, quais as finalidades principais dessa atividade. Concordamos que trata-se de algo mais complexo e abrangente do que era antigamente a espionagem, mas não chegamos ao ponto de considerar toda e qualquer atividade de produção de conhecimento, coleta e análise de informações como sendo atividade de inteligência, especialmente no âmbito governamental. Afinal, não são todos os temas importantes para o processo decisório governamental que são melhor tratados pela atividade de inteligência. A atividade de inteligência é mais relevante quanto mais se aproxima do núcleo de tomadas de decisões a respeito de segurança, defesa e política externa. Quanto mais nos afastamos destes temas para as áreas sociais ou econômicas de atuação do Estado contemporâneo, menos relevante tende a ser a atividade de inteligência governamental como insumo fundamental para o processo de tomada de decisão. Por esta razão, há complexidades e dificuldades associadas ao processo de profissionalização da atividade de inteligência que merecem nossa atenção.

A atividade de inteligência governamental é definida por um conjunto de métodos, técnicas e temas de relevância definida. Em primeiro lugar, o processo de trabalho envolvido na atividade de inteligência privilegia, na etapa de obtenção das informações, um tipo de conhecimento, de habilidade técnica, de metodologia, de tecnologia distinto das habilidades, das tecnologias e das técnicas utilizadas na segunda metade desse processo de trabalho, que é a etapa de análise e produção dos resultados finais. Em uma frase, coletores de inteligência são especializados em disciplinas e tipos de fontes e analistas de inteligência são especializados em temas, regiões, tipos de problemas.

Há também toda uma diferenciação, bastante complexa, entre os tipos de habilidade e de competências necessárias nas áreas de inteligência positiva e contra-inteligência. Além do que, contemporaneamente, há um processo de formação de subculturas profissionais, bem identificadas pela literatura especializada: inteligência criminal, inteligência militar ou inteligência externa. Essas subculturas ou partes específicas do trabalho da atividade de inteligência configuram desafios próprios do ponto de vista da discussão sobre profissionalização.

E por que profissão e não simplesmente uma ocupação? Em outras palavras, a atividade de inteligência não está caracterizada sequer no Código Brasileiro de Ocupações, ou mesmo no Código de Ocupações da Organização Internacional do Trabalho. Poderia ser considerada uma ocupação, antes do que uma profissão, com implicações teóricas e práticas. Assim, para caracterizar a atividade de inteligência como uma profissão é preciso definir antes quais são os critérios gerais a partir dos quais vamos avaliar essa atividade.

O que a sociologia das profissões define como sendo uma profissão? No que ela difere de uma mera ocupação na estrutura produtiva? Em uma frase, uma profissão se define por um alto grau de exigência em termos de requisitos cognitivos, valorativos e sociais próprios, enquanto uma ocupação é definida por um conjunto muito mais restrito de funções, tarefas e operações rotineiras. O grau de profissionalização das ocupações depende do tipo de estratificação social e do grau de divisão do trabalho de cada sociedade.[169]

Segundo Boudon e Bourricaud, foi Weber quem mais destacou a importância das profissões na sociedade ocidental moderna, vendo no processo de profissionalização a passagem de uma ordem social tradicional para uma ordem em que o *status* de cada um dependeria das tarefas que cumpre, sendo estas alocadas de acordo com critérios racionais de competência e especialização.[170] A profissão seria então uma vocação individual no sentido weberiano, mas sua permanência no tempo dependeria de mecanismos de processamento dos conflitos entre os diversos indivíduos que a compõem. Por isso cada profissão é regida segundo uma deontologia própria, que disciplina as relações entre os egoísmos individuais e cria obrigações mútuas entre os profissionais e seus clientes.

Embora nem todos as ocupações possam vir a ser profissões, há uma forte pressão nessa direção porque a qualificação e a burocratização (dois dos atributos mais fortes da profissionalização) garantem *status*, renda de monopólio (em função da posse de conhecimentos e/ou técnicas exclusivos) e segurança.

De maneira consistente com a abordagem weberiana das profissões e de sua importância na manutenção de uma ordem social complexa, Thomas Bruneau destacou que uma profissão combina um tipo específico de *expertise*, de conhecimentos e habilidades, com um tipo específico de *sprit de corps*, de fraternidade interna da organização.[171] Conhecimentos e coesão organizacional definem um tipo específico de responsabilidade coletiva quanto aos fins e isto definiria basicamente o que é uma profissão, por oposição a um mero emprego ou ocupação.

Assim, outra forma bastante próxima de se definir se a atividade de inteligência é uma profissão ou não passa de uma ocupação envolveria testar o grau de combinação, no exercício dessa atividade, entre um *ethos* burocrático na conduta, que está ligado à impessoalidade das normas, com um *ethos* meritocrático na regulação das carreiras, que diz respeito à

---

[169] Emile Durkheim, *A Divisão do Trabalho Social* (São Paulo: Martins Fontes, 1983).

[170] Raymond Boudoun e Francois Bourricaud, *Dicionário Crítico de Sociologia* (São Paulo: Ática. 1993), 451-454. [verbetes "divisão do trabalho", "profissões", "status" e "valores"].

[171] Thomas C. Bruneau, "Controlling Intelligence in new democracies," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 14, no. 3 (Fall 2001): 323-341.

própria relação dos indivíduos com a organização, e um *ethos* democrático, que diz respeito à socialização dos valores e à relação entre principais e agentes dentro de uma atividade profissional qualquer. Esta segunda forma de definir a profissão enfatiza menos as condições institucionais e muito mais as condições individuais e a auto-regulação, digamos assim, da conduta do profissional.

Neste sentido, a discussão aqui proposta sobre a profissionalização das atividades governamentais de inteligência procurou combinar as duas formas de abordar o problema, a institucional e a normativa. Basicamente, então, teríamos que analisar os seguintes critérios: 1) se tal atividade tem requisitos cognitivos específicos, métodos, conteúdos ou fins diferenciados para a atividade de busca do conhecimento; 2) se envolve mecanismos de recrutamento, retenção, remuneração e aposentadoria que configurem uma carreira profissional diferenciada; 3) se necessita de um sistema de educação e formação continuada próprio; 4) se ela gera internamente uma deontologia própria, um código de ética próprio. Esses são quatro critérios que podem ser aplicados como um teste para definir se o que chamamos de atividade de inteligência é ou não uma profissão.

A hipótese de trabalho adotada é que sim, se pode afirmar que a atividade de inteligência é uma profissão contemporânea. Entretanto, esta afirmação de saída exige que se respeitem nuanças em relação a cada uma das subculturas mencionadas anteriormente, especialmente em relação ao tipo de conhecimento e habilidades que são necessários na fase de coleta e na fase de análise.

Ademais, a transformação da atividade de inteligência em uma profissão é um fenômeno muito recente, associado à emergência de uma economia baseada no conhecimento de alcance potencialmente global e também ao processo de diferenciação e expansão de funções típicas do Estado contemporâneo. O processo de constituição de sistemas nacionais de inteligência não ocorreu antes da metade do século XX, e não há evidências sobre a existência de uma profissão de inteligência em séculos anteriores, não obstante o folclore em torno da espionagem caracterizá-la como a segunda profissão mais antiga desde seu registro no Antigo Testamento da Bíblia e em textos chineses como o de Sun Tzu. Embora a espionagem tenha sido praticada desde a Antiguidade, ela se transformou em "atividade de inteligência" propriamente dita, apenas nos últimos 150 anos.

Definido o ponto de partida, considere-se a seguir os quatro conjuntos de critérios propostos: 1) conhecimentos; 2) carreira; 3) formação; 4) código de ética. Caso a atividade de inteligência exija conhecimentos específicos, configure uma carreira com sistemas de formação e educação próprios e seja capaz de engendrar exigências deontológicas próprias, então se poderá dizer que tal atividade constitui uma profissão e não meramente uma ocupação.

1. Tipo de conhecimento requerido nas áreas de coleta e análise

Como mencionado, a atividade de inteligência divide-se em duas etapas principais de trabalho (coleta e análise) que demandam tipos de conhecimentos muito diferentes entre si.

Na etapa de coleta de informações e dados sobre as intenções/significados e capacidades/coisas associadas a um adversário ou a uma situação conflitiva exige a capacidade de obtenção de tais informações sem que se possa contar com a cooperação e/ou mesmo com a aquiescência do objeto. Este tipo de conflito em torno da obtenção/negação de informações produz uma primeira diferença crucial entre os conhecimentos requeridos na atividade de inteligência (*single-source collection*) em relação a outros tipos de pesquisa e busca de conhecimento. A obtenção de informações a partir de fontes humanas, por exemplo, pode exigir desde a capacidade específica para interrogar prisioneiros de guerra e populações civis de áreas ocupadas, até a habilidade para montar redes de espionagem extensas e complexas. De forma semelhante, os conhecimentos específicos necessários para a obtenção de informações a partir da interceptação e decodificação de sinais comunicacionais e eletrônicos dificilmente encontram outra área de aplicação na vida social. Finalmente, embora a obtenção de informações a partir de evidências visuais possa ser associada com várias áreas de conhecimento científico e artístico, dificilmente a disciplina de inteligência de imagens, com sua utilização de sensores infra-vermelhos, radares de abertura sintética ou com suas aplicações a um amplo espectro de bandas eletro-magnético poderia ser considerado equivalente ao esforço em outras áreas de conhecimento fora da área de inteligência.

Na etapa de análise das informações, as habilidades de pesquisa e o conhecimento substantivo sobre as áreas de concentração do analista (regiões, países, temas transnacionais etc.) podem ser mais próximos daqueles que se espera de um profissional atuando em um centro de pesquisas qualquer. Entretanto, persistem algumas especificidades importantes no tipo de conhecimento e nos processos analíticos requeridos. Em primeiro lugar, a incorporação de dados e informações obtidas inclusive de fontes secretas por meio de meios de coleta igualmente secretos torna este tipo de análise (*all-sources analysis*) diferente do que se poderá esperar encontrar em qualquer Universidade, por exemplo. Em segundo lugar, tendo em vista o fim a que se destina a produção de conhecimento na área de inteligência (derrotar um inimigo, antecipar-se a crises diplomáticas, compreender o fluxo logístico de uma organização criminosa, planejar a defesa nacional, apoiar operações militares etc.), os temas sobre os quais a análise e a pesquisa precisam concentrar-se dificilmente seriam considerados prioritários em departamentos acadêmicos. Neste sentido, as especificidades na gestão do ciclo informacional dentro da atividade de inteligência definida restritamente, bem como os custos de transação associadas à obtenção desses conhecimentos específicos nos permitem dizer que o primeiro critério para definir se a atividade de Inteligência é ou não uma profissão, está razoavelmente atendido.

2. Carreira governamental em inteligência

A existência de uma carreira profissional em inteligência dependeria de sabermos se existe nos vários países um reconhecimento legal e uma configuração de *status* relativamente estabilizada para esta atividade.

Em muitos países, os oficiais de inteligência (responsáveis pela coleta) e os analistas de inteligência são militares, diplomatas ou civis contratados, servindo em bases temporárias e sem expectativas de progressão funcional ou reconhecimento. Na medida em

que mesmo a existência de muitas agências de inteligência não era admitida oficialmente por seus respectivos governos até meados da década de 1990, é fácil reconhecer os problemas e limitações da aplicação deste critério. Pode-se dizer, provisoriamente, que nos últimos anos houve um avanço significativo na definição de uma carreira de inteligência em muitas forças armadas e na administração pública de vários países. Resta a polêmica de se saber se uma regulação da atividade privada de inteligência seria necessária e possível (em relação à chamada *business intelligence*, por exemplo), uma vez que a atividade de inteligência tal como definida aqui é parte do monopólio estatal do uso de meios coercitivos. Apesar desta dificuldade conceitual e legal na regulação das atividades de inteligência governamentais, nos parece que nos últimos anos os pesados requisitos tecnológicos e o grau de especialização dos conhecimentos requeridos para um bom desempenho setorial/temático dos coletores e analistas têm pressionado os governos a adotarem soluções mais institucionalizadas de recrutamento, seleção, educação, retenção, promoção e aposentadoria do pessoal de inteligência.

Embora fosse importante fazê-lo, não será possível entrar em detalhes aqui sobre as várias soluções e os esforços de modernização e aumento da capacidade estatal que caracterizaram a Administração Pública em diferentes países nos últimos 15 anos. Ainda assim, é crucial observar que estas soluções variaram segundo o marco constitucional de cada país, bem como em função do grau de institucionalização das relações civis-militares e, não menos importante, variaram em função do tamanho do Produto Interno Bruto (PIB) de cada país e da porcentagem do gasto público sobre o PIB. A direção geral das soluções encontradas teve como desiderato básico a criação de sistemas de incentivos e sanções capazes de induzir maior eficácia, eficiência, efetividade e responsabilidade por parte das equipes e organizações de inteligência.

De maneira geral, a atividade de inteligência está caminhando, tanto no plano nacional quanto internacional, para atender a este segundo critério exigido para ser considerada uma profissão. Um ponto que nos parece difícil e que pode determinar diferentes ritmos nacionais na regulamentação desta profissão é o da definição e acompanhamento de indicadores de desempenho e produtividade adequados para a área de inteligência.

3. Sistemas de Formação Profissional

Embora a existência de requisitos cognitivos próprios para o exercício profissional da atividade de inteligência praticamente exija algum tipo de sistema de formação educacional capaz de produzir, armazenar e transmitir em bases regulares tais conhecimentos, este pode ser considerado como um critério autônomo de verificação do grau de profissionalização. Afinal, a existência de requisitos cognitivos específicos em uma atividade governamental não é uma condição necessária para a montagem de um sistema de formação profissional e, muito menos, chega a ser uma condição suficiente.

Utilizando o caso brasileiro como exemplo, as organizações de inteligência do governo federal, tanto no âmbito das forças armadas quanto no âmbito civil (ABIN — Agência Brasileira de Inteligência, Polícia Federal, Ministério da Fazenda etc), reconhecem a necessidade destes centros próprios de formação e aperfeiçoamento continuado de seus

coletores e analistas. Os dois centros deste tipo mais conhecidos são a Escola de Inteligência da ABIN, que oferece cursos de curta duração e treinamentos específicos para vários órgãos da administração pública federal, e a Escola de Inteligência do Exército, que atende, sobretudo, as necessidades da força terrestre. Centros deste tipo são comuns nos principais sistemas nacionais de inteligência de países estrangeiros, mas nos parece útil destacar o caso da faculdade integrada de inteligência das forças armadas dos Estados Unidos.

O Joint Military Intelligence College (JMIC) é uma faculdade especializada do sistema universitário do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, originada da fusão, em 1962, das escolas de inteligência estratégica do exército e da marinha daquele país. Prestes a tornar-se uma Universidade de Inteligência, o JMIC oferece cursos de graduação e de mestrado em inteligência, cursos formais reconhecidos pelas autoridades educacionais do país e sancionados em lei federal. Desde que foi autorizado pelo Congresso em 1980, o programa de mestrado em inteligência estratégica (MSSI) daquela faculdade já formou 1.600 mestres, entre civis e militares da ativa e da reserva, mantendo uma média entre 60 e 70 por cento de titulação sobre o total de alunos admitidos em regime de dedicação integral. A decisão de transformar o JMIC numa instituição formal de educação obrigou a transferência dos cursos de curta duração e a preparação dos adidos militares americanos para outras áreas profissionalizantes da agência de inteligência do Pentágono (DIA), mas foi considerada vital para atender às necessidades de uma preparação adequada e integrada dos recursos de inteligência do governo federal daquele país.[172]

Sem pretender comparar os casos dos Estados Unidos e do Brasil, vale notar que o debate atualmente em curso no país sobre o sistema educacional e de formação profissional das forças armadas brasileiras, deveria incluir não apenas a transformação da Escola Superior de Guerra (ESG), mas também as escolas e centros de treinamento da área de inteligência, considerando sobretudo o impacto — positivo — de uma maior institucionalização (segundo as regras de avaliação dos Ministérios da Educação e da Ciência & Tecnologia) do sistema de educação em inteligência sobre a profissionalização da inteligência governamental no país.[173]

4. Código de Ética Profissional

O quarto critério a ser utilizado para avaliar a atividade de inteligência qua profissão diz respeito ao tipo de ética que se pode esperar dos praticantes. Não se trata aqui de entrar em um debate sobre a superioridade intrínseca dos sistemas de ética deontológica vis a vis as teorias éticas baseadas numa noção superior de virtude. A questão é mais prosaica, pois se trata de saber se a atividade de inteligência tende a gerar um código de ética

---

[172] U.S. Government. Department of Defense. *Catalog Academic Year 2001-2002* (Washington-D.C.: Joint Military Intelligence College, 2002).

[173] Para uma análise mais abrangente sobre a educação profissional e a situação do ensino de temas de inteligência nas universidades da América Latina e Estados Unidos, ver: Russell G. Swenson, "Intelligence Education in the Americas," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence 16*, no. 1 (Spring 2003): 108-130.

próprio, semelhante ao de profissões como a medicina ou o jornalismo. Afinal, trata-se de uma atividade cuja medida de sucesso é dada pela obtenção e análise de informações que alguém não quer deixar que conheçamos.

De modo geral, cientistas políticos tendem a ser céticos quanto ao apelo para que as condutas dos funcionários públicos sejam baseadas em valores individuais mais elevados do que a média dos valores morais compartilhados pelos demais indivíduos de uma sociedade. Tendem, assim, a preferir arranjos institucionais que economizem virtudes cívicas. Neste sentido, cremos ser muito importante formular e implementar uma estrutura adequada de incentivos e sanções que produza os resultados esperados em termos de comportamento. Por outro lado, sabemos que a observância de condutas consideradas apropriadas depende não apenas de instituições (regras e organizações que garantam o cumprimento dos princípios éticos), mas também da internalização de normas morais sobre o agir.

Um código de ética deontológico da atividade de inteligência estaria centrado na responsabilidade profissional que estes agentes do Estado têm para com a segurança dos cidadãos contra ameaças vitais externas (soberania) e internas (ordem pública). A segurança da Constituição, na medida em que a segurança dos cidadãos dela depende, é o principal elemento que justifica a existência dos serviços de inteligência. E a Constituição fornece os principais parâmetros de conduta esperada destes agentes que servem e protegem o público (*principal*).

Na medida, porém, em que nenhum governo ou agência governamental opera como um agente perfeito do público, o controle externo das atividades de inteligência é em si mesmo um valor maior a ser cultivado no código de ética destes profissionais. As especificidades da atividade de inteligência em relação às demais profissões ligadas ao monopólio estatal dos meios de coerção estão relacionadas, sobretudo, ao papel central do conhecimento e do segredo. Este elemento, combinado com a complexidade tecnológica crescente das operações de coleta de informações e com a abrangência crescente dos temas sobre os quais os governos querem conhecer e analisar, torna bastante exigente os requisitos éticos no desempenho da função.

A busca da verdade, o senso crítico, a iniciativa, a independência (no sentido do *sapere aude* kantiano), a isenção analítica, a firmeza de propósitos e de opiniões, a parcimônia na classificação dos segredos públicos, os limites legais de cada tipo de operação, a aceitação do princípio da compartimentação de informações (*need-to-know*) e a não utilização das informações e conhecimentos para fins privados são alguns dos valores que conferem aceitabilidade social à atividade de inteligência governamental. Mesmo que muitos destes valores não sejam específicos da inteligência, eles são exacerbados na medida em que exigem um compromisso que deve durar a vida inteira do indivíduo, para além da aposentadoria ou do desligamento do órgão.

Em resumo, a atividade de inteligência pode ser considerada uma profissão porque ela demanda conhecimentos específicos, configura uma carreira governamental, tende a gerar

um código de ética deontológico específico e necessita de um sistema de formação profissional para formular, transmitir conhecimentos e socializar valores.

Nesta segunda parte do texto procuraremos refletir sobre a situação da profissão de inteligência no Brasil. Afinal, reconhecer que a atividade de inteligência é uma profissão não significa dizer que ela está configurada da mesma forma e no mesmo grau em todos os países e subáreas de especialização.

Profissionalização da Inteligência no Brasil

Considerando-se o conjunto de organizações governamentais que participam formalmente dos três principais sistemas de inteligência no Brasil, a evidência empírica disponível sobre o grau de profissionalização desta atividade está restrita ao caso da ABIN. Pesquisas adicionais são necessárias para uma avaliação da situação dos órgãos de inteligência das forças armadas, polícia federal e polícias estaduais.

Esta lacuna é significativa, conforme se pode perceber a partir de uma breve descrição institucional da inteligência brasileira. A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) foi regulamentada pela lei 9.883 de 07 de dezembro de 1999, a mesma que criou o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Legalmente, a ABIN é considerada o órgão central deste sistema e tem a função de regular o fluxo de informações produzidas pelas instituições a ele vinculadas. O Sistema foi definido de forma flexível na lei que o criou, de modo que, a partir de convênios estabelecidos, até mesmo instituições privadas pudessem participar.[174]

Nos últimos dois anos foram criados dois importantes subsistemas de inteligência no Brasil, o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP) e o Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE).

O SISP foi estabelecido em dezembro de 2000, por meio do decreto-executivo 3.695, para organizar de forma cooperativa os fluxos de informação nas áreas de inteligência criminal, inteligência de segurança (ou interna), bem como contra-inteligência. Este subsistema é coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça. Os principais componentes operacionais do SISP são o Departamento de Polícia Federal (DPF) e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF), no Ministério da Justiça, além de componentes do Ministério da Fazenda (COAF, COPEI e SRF), do Ministério da Integração Regional, do Ministério da Defesa (SPEAI), do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (ABIN e SENAD), além das polícias civis e militares dos 26 estados e do Distrito Federal. Embora definido como um

[174] Ao regulamentar o SISBIN, a Lei 9.883 definiu que todos os órgãos e entidades da administração pública federal, que possam produzir conhecimentos de interesse relacionados à área de inteligência, em especial os órgãos vinculados à Defesa Externa, Segurança Interna e Relações Exteriores fariam parte do Sistema e que, em função de ajustes necessários, outros órgãos poderiam compô-lo. A Lei não estabeleceu nenhum grau de hierarquização e não regulamentou que tipo de coordenação a ABIN poderá exercer sobre os seus compontentes.

subsistema do SISBIN, não se sabe até que ponto a presença da ABIN no SISP garanta um fluxo significativo de informações relevantes e a integração entre as agências.[175]

Já o Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE) foi estabelecido em junho de 2002 por meio de uma medida administrativa do Ministro da Defesa (portaria 295/MD). Este sistema foi criado para articular os componentes de inteligência da Marinha (CIM), Exército (CIE), Aeronáutica (SECINT) e Estado Maior de Defesa (EMD-2) com o Ministério da Defesa. Por esta razão, a coordenação do SINDE cabe ao Departamento de Inteligência Estratégica do ministério (DIE-SPEAI), que também é responsável pela representação do SINDE junto ao SISBIN e ao Congresso Nacional.

Apesar da nomenclatura utilizada (a idéia funcionalista de sistema), o grau de centralização hierárquica ou mesmo de equilíbrio homeostático no SISBIN é bastante baixo. E é menor no caso do SINDE do que do SISP. Existe um conselho consultivo (NOSINDE) do sistema de inteligência de defesa, mas ele visa, sobretudo, a garantir que o esforço de coordenação das atividades de inteligência não cruze inadvertidamente as cadeias de comando de cada força. Neste sentido, os comandantes militares que dirigem os órgãos de inteligência de cada força não podem ser colocados sob controle operacional do DIE ou da ABIN (formalmente os órgãos coordenadores centrais do SINDE e do SISBIN, respectivamente.[176]

Na medida em que o sistema de inteligência do Brasil apresenta um perfil institucional de "confederação", muito mais do que de "federação", serão necessárias pesquisas adicionais para que se possa fazer afirmações mais completas sobre graus de profissionalização. Neste momento, a análise e as conclusões referem-se somente ao caso da ABIN.

Vale mencionar também que a discussão sobre profissionalização dos analistas de inteligência no Brasil vinha sendo conduzida até, dezembro de 2002, essencialmente pelo Poder Executivo, na pessoa do ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional, general Alberto Cardoso e dos diretores-gerais da ABIN e da Escola de Inteligência da mesma agência.[177]

De acordo com documentos apresentados recentemente pela ABIN, a profissionalização decorreria do "desenvolvimento de um conjunto de procedimentos para a obtenção e análise de dados para a difusão de conhecimentos processados". Essas ações deveriam, segundo a ABIN, ser realizadas com objetividade, segurança, imparcialidade e com a amplitude adequada às necessidades do usuário. Envolvendo tais atividades está o com-

---

[175] De fato, o Decreto-Executivo 3.448 de 05 de maio de 2000 estabeleceu o SISP como parte do SISBIN e designou a própria ABIN como órgão central do SISP. Devido a problemas operacionais e disputas burocráticas entre a ABIN e o DPF, um novo Decreto-Executivo (3.695 de 21 dezembro de 2000) transferiu a coordenação para o SISP para a SNSP e o Ministério da Justiça.

[176] Portaria Normativa 295/MD, de 03 de junho de 2002.

[177] O General Cardoso foi o Ministro Chefe do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), órgão da Presidência da República ao qual a ABIN foi subordinada depois de sua criação, durante a presidência Fernando Henrique Cardoso.

portamento ético consoante ao Estado Democrático de Direito. Nas entrevistas realizadas, a diretora da ABIN, professora Marisa Diniz, e o general Alberto Cardoso também manifestaram três questões principais que deveriam perpassar toda a discussão sobre a profissionalização, a saber:

> a) questão cognitiva: aquisição de novos conhecimentos, que implica um esforço cognitivo em acompanhar os avanços tecnológicos, como forma de construir ferramentas seguras e eficientes para o desempenho das funções.[178]
>
> b) questão da estabilidade na carreira: considera as variáveis "reconhecimento" e remuneração. Além de atrair e profissionalizar é preciso reter os profissionais. Os atributos da atividade são muitos, desde a variação do rol de competências, do rigor da conduta ética que é esperado, do anonimato, da necessária resistência à frustração, da dedicação integral até o delicado manuseio de assuntos sigilosos, sendo que este tipo de atividade gera incompreensão e desconfiança, ainda não sendo reconhecida pela sociedade. É imperativo que um órgão de inteligência tenha condições e recursos para implementar uma política de pessoal diferenciada, que garanta aos funcionários a possibilidade de vislumbrar seus horizontes de forma segura.[179]
>
> c) questão ética: o profissional de inteligência é um servidor do Estado brasileiro, ou seja, deve estar acima de interesses partidários e preocupado em produzir documentos para o exercício do poder e não para a manutenção ou ascensão a ele.[180]

Antes, porém, de comentarmos com maior detalhe sobre estes três itens da agenda, vejamos alguns antecedentes do debate sobre profissionalização da inteligência na história brasileira.

1. Antecedentes históricos

No Brasil, discute-se a questão da profissionalização das atividades de inteligência desde a década de 1950. Já durante a administração democrática de Juscelino Kubitschek havia intercâmbios entre Brasil, França e Inglaterra para a formação de quadros, além de uma grande influência doutrinária norte-americana, que se refletia na formação dos analistas de informações.[181]

Depois do golpe militar de 1964 e da criação do Serviço Nacional de Informações (SNI), os serviços de inteligência do regime militar brasileiro expandiram-se e passaram a demandar uma estrutura de formação especializada para os seus quadros. Entretanto, até a criação da Escola Nacional de Informações (ESNI), em 1972, os

---

[178] Diretora Marisa Diniz, Seminário de Inteligência, 2002.

[179] Diretora Marisa Diniz, Seminário de Inteligência, 2002.

[180] Ministro Alberto Cardoso, Seminário de Inteligência, 2002

[181] Priscila Antunes, O SNI e ABIN: entre a teoria e a prática. Uma leitura da atuação dos Serviços Secretos Brasileiros ao longo do século XX (Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002), 46-50.

cursos para civis relacionados à atividade de informações eram ministrados dentro da Escola Superior de Guerra (ESG). Segundo João Valle, não havia quase nada no currículo da ESG sobre operações de coleta de informações e sobre o que se chama hoje de contra-inteligência.[182]

Segundo estudo realizado por Samantha Quadrat, a profissionalização da atividade de informações neste período da história brasileira compreendia "a soma das experiências adquiridas nos cursos de informações, dos conhecimentos adquiridos com a formação militar e dos cursos preparatórios para promoções militares".[183] Neste sentido, ao descrever os antecedentes históricos da profissionalização da atividade de inteligência no Brasil devemos enfatizar as experiências formativas da época. No caso do Exército, foi por meio do Centro de Estudos e Pessoal do Exército (CEP) que se criaram cursos específicos de informações para oficiais e sargentos, cursos que começaram a formar regularmente especialistas para equipar os órgãos de informações como o SNI e o Centro de Inteligência do Exército.

Porém, na medida em que tanto a ESG quanto o CEP manejavam conhecimentos muito precários em termos de inteligência, os dirigentes do regime e o próprio SNI começaram a demandar um tipo de formação em inteligência mais adequado às suas percepções de ameaça, que na época estavam relacionadas com a oposição ao regime. Portanto, na expectativa de solucionar o problema da elaboração da Doutrina Nacional de Informações e de capacitação dos agentes da área de informações, o governo autorizou a criação de uma Escola Nacional de Informações. Por meio do Decreto 68.448, de 31 de março de 1971, a ESNI foi criada com sede em Brasília, sendo subordinada diretamente à Presidência da República. A ESNI absorveu todos os cursos e estágios relacionados à área de informações do CEP e da ESG. Na época foi destinado um vultuoso orçamento para a ESNI, além de um apoio institucional norte-americano para a elaboração dos currículos.[184]

Na ESNI funcionavam os cursos de línguas (inglês, francês, alemão, italiano, chinês e russo), além de 3 cursos específicos da área de inteligência: A, B e C. O primeiro, com duração de 41 semanas, era destinado a militares e civis que ocupavam funções de chefias e de analistas. O recrutamento era feito entre oficiais superiores das Forças Armadas possuidores do Curso de Comando e Estado Maior e entre os civis de nível superior. O curso "B" era destinado a civis e militares que iriam ocupar as funções de informações de nível médio ou de chefias em escalões intermediários do Sistema Nacional de Informações. O nível mais baixo era o curso C, que compreendia dois subcursos: C1 e C2. O C1 destinado a capitães e tenentes e o C2, voltado para a formação dos sargentos, bem como para o planejamento e a direção das operações de informações. A entrada dos alunos se dava por

[182] João Vale, *Um estudo sobre o SNI* (Rio de Janeiro: Departamento de Sociologia e Política da PUC/RJ, 1998).

[183] Samantha Viz Quadrat, *Poder e Informação: o sistema de inteligência e o regime militar no Brasil.* (Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Historia Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000).

[184] Antunes, 2002, 58-61.

indicação dos ministérios e pelas Forças Armadas e o candidato deveria atender aos pré-requisitos estabelecidos pela Escola.[185]

A ESNI também oferecia estágios nas áreas de coleta de informações, contra-informações e análise de informações, além de um curso para os ministros e secretários de Estado, que tinha uma duração de 2 dias e ensinava a estas pessoas a lidarem com as informações que lhes eram repassadas. As preocupações deste momento estavam relacionadas à divulgação de formas de se combater na guerra psicológica contra os comunistas, o que exigia uma padronização de conceitos e de linguagens utilizadas.[186]

Outro centro de formação do pessoal de inteligência durante o regime militar brasileiro foi a Escola das Américas, para onde foram enviados cerca de 450 militares brasileiros segundo dados levantados por Quadrat, sobretudo nos anos de 1967 e 1968.[187] A partir da ESNI, ESG e também da Escola das Américas, a Doutrina de Segurança Nacional (DSN) começou a ser detalhada e operacionalizada para a montagem do aparato responsável pelo combate à "subversão" no Brasil. Os Destacamentos de Operações Internas (DOI) e os Centros de Operações e Defesa Interna (CODIs) passaram a enviar quadros para fazer os cursos de interrogatório na Inglaterra.

A formação de uma geração inteira de analistas e operadores de inteligência durante a Guerra Fria e no auge do ciclo de ditaduras militares da América do Sul contribuiu decisivamente para tornar a discussão sobre qualquer aspecto relacionado com as atividades de inteligência praticamente um anátema, muito tempo depois que os próprios regimes autoritários já haviam sido deixados para trás.

No caso das mudanças ocorridas no Exército logo depois do final da Guerra Fria, vale destacar a criação, em 1992, da Escola de Inteligência Militar do Exército (EsIMEx), subordinada ao Estado-Maior do Exército A criação da escola fez parte de um processo de reformulação dos serviços de inteligência iniciado pelas Forças Armadas ainda na década de 1980. A escola funciona atualmente no Setor Militar Urbano de Brasilia e atende também a oficiais dos serviços de inteligência das duas outras forças e a policia rodoviária. Seu quadro docente é formado por oficiais do próprio Exército.

No que diz respeito à profissionalização civil, podemos afirmar que houve um vácuo no processo de formação durante os anos que seguiram à extinção do antigo Serviço Nacional de Informações (SNI) em 1990. Um novo interesse nestes aspectos profissionais fica evidente somente depois de 1996, quando voltou a ser ministrado o curso de informações dentro da Escola Superior de Guerra e a partir do debate estabelecido pelo general Alberto Cardoso sobre a elaboração de uma nova legislação para a área de inteligência no país. Durante a primeira metade da década de 1990, embora a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) tenha absorvido funções e quadros da antiga Secretaria-Geral do Con-

[185] Para maiores informações sobre o recrutamento dos analistas, ver: Quadrat, 2000, 95-118.

[186] Segundo Samantha Quadrat uma forma de alcançar estes objetivos foi a elaboração de dicionários contendo os principais termos relacionados à guerra ao comunismo. (Quadrat, 2000, 96).

[187] Quadrat, 2000, 112.

selho de Segurança Nacional e do Serviço Nacional de Informações, seu Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos (CEFARH), criado apenas em 1993, não teve condições de reverter a crise no setor. Com a criação oficial da ABIN em dezembro de 1999, o CEFARH foi transformado no que é hoje a Escola de Inteligência da ABIN, principal centro de formação de analistas de inteligência no governo brasileiro.[188]

2. Perfil da carreira de inteligência na ABIN

Embora a ABIN não conte ainda com uma carreira de analistas de informações (ou de inteligência) aprovada pelo Congresso Nacional, a agência tem optado pela valorização da educação continuada como base para a preparação dos quadros até que os demais parâmetros da carreira sejam fixados em lei. De acordo com Marisa Del'Isola Diniz, diretora da ABIN, as estratégias de ensino-aprendizagem adotadas na Escola de Inteligência têm como objetivos a produção e preservação do conhecimento específico da organização, a socialização dos valores e a aquisição das habilidades específicas da atividade final.[189]

Na atual estrutura da ABIN e no âmbito da carreira de inteligência proposta foram criadas duas funções, a de analistas de informações, que requer uma formação superior, e a de auxiliares de informações, que requer apenas o ensino médio. Os concursos terão a função de prover as 1600 vagas criadas pela Medida Provisória N.42, que regulamenta a Carreira de Inteligência.[190]

O processo de seleção tem sido executado pela ABIN em parceria com a Universidade de Brasília e é constituído de duas etapas. A primeira, de caráter classificatório e eliminatório, é divida em três fases: exame de conhecimentos gerais; provas discursivas e pesquisa sobre a idoneidade do candidato (background investigation).[191] A segunda fase é constituída de um Curso de Formação em Inteligência, que possui duração de vinte semanas. A aprovação neste curso exige um mínimo de 60 por cento de aproveitamento. Segundo o item 2 do edital divulgado em 24 de dezembro de 1999 — o primeiro a regulamentar o concurso — a função do profissional de inteligência "envolve um trabalho técnico especializado, que exige formação téorico-prática em metodologia de obtenção de dados e de produção de conhecimento; envolve a elaboração de relatórios resultantes do acompanhamento de temas conjunturais, pesquisa em redes de informações, entrevistas

[188] Sobre a experiência do CEFARH, ver o Decreto n.782, de 25 de março de 1993.

[189] Marisa Diniz, Seminário de inteligência, 2002.

[190] Qualquer área de formação acadêmica é aceita para os candidatos aos cargos de nível superior, que além de conhecimentos gerais e específicos também exige proficiência de pelo menos um idioma estrangeiro.

[191] É preciso que o candidato declare a autorização para que seja feito um levantamento de sua vida pregressa para credenciamento. Esta pesquisa apenas será realizada se o candidato for aprovado e classificado na segunda fase do concurso, ela consta de um questionário pessoal, além de requerer a apresentação de certidões negativas oficiais: certidão negativa de distribuidores criminais e civis nos lugares de residência do candidato nos últimos cinco anos, bem como certidões negativas das Justiças Federal e Militar e declaração pessoal de o mesmo não esteja respondendo a inquérito policial tanto em nível federal quanto estadual.

em Língua Portuguesa e em idioma estrangeiro, interpretação de textos e da obtenção de dados valendo-se de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância aos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado."[192] Em tese, a avaliação durante o concurso procura analisar capacidade de desenvolver pesquisas, leitura, análise e interpretação de textos em Língua Portuguesa e em outros idiomas, a capacidade de elaborar relatórios, de utilizar redes de informação para comunicação, de memorizar nomes, conceitos e instruções orais e escritas e, entre outros, capacidade de resistir ao trabalho rotineiro, a capacidade de agir sob pressão e em situações imprevistas.

No caso de candidatos classificados que freqüentem o Curso de Formação em Inteligência, os mesmos têm direito a um auxilio financeiro que vale 50 por cento da remuneração inicial paga ao pessoal de nível superior do Serviço Público Federal brasileiro. Os candidatos podem ser desligados do Curso de Formação caso cometam faltas disciplinares graves, demonstrem desempenho incompatível com o esperado, excedam o limite de faltas (15 por cento), obtenham média inferior a cinco pontos em qualquer matéria do curso ou revelem inaptidão física para o pleno cumprimento das atividades curriculares. A classificação final do curso será a média obtida durante o Curso de Formação em Inteligência.

No concurso realizado em dezembro de 1999, segundo informações fornecidas pela ABIN, houve 9.064 candidatos para 120 vagas, sendo que no ano seguinte esta procura cresceu para 10.546 candidatos disputando 61 vagas. No balanço final do curso tem sido constatada uma evasão de 20 por cento dos candidatos aprovados o que, segundo informações do Ministério do Planejamento, está dentro da média de evasão dos concursos públicos federais no Brasil.

De acordo com análise realizada pela diretoria da ABIN, os candidatos aprovados nos concursos podem ser divididos em 3 grupos. O primeiro, composto de pessoas em busca de emprego e salário, como um emprego qualquer, em função da escassez de oferta do mercado de trabalho. O segundo, composto por pessoas que buscavam informações sobre a profissão do analista de inteligência antes do concurso, com o objetivo de antecipar conhecimentos. O terceiro grupo, de acordo com sua perspectiva, seria formado por aqueles que desconhecem totalmente a área de inteligência e buscaram se adaptar aos parâmetros da nova profissão.[193]

Em relação à entrada dos analistas aprovados no concurso, a professora Marisa Diniz destaca que existe uma maioria que possui entre 25 e 26 anos, mas com uma amplitude etária entre 23 e 60 anos. As pessoas mais velhas que passam no concurso buscam, sobretudo, estabilidade, sendo que normalmente são pessoas que não possuem nenhuma tradição na área de inteligência. Os jovens, que na maioria vêm sem uma noção da atividade de inteligência, agregam valor à Agência em função de suas formações

[192] Edital No 1/99-AI/SI, de 24 de dezembro de 1999.
[193] Entrevista cedida pela Profesora Marisa Diniz em agosto de 2002.

universitárias. Uma contribuição importante destes jovens se dá na área tecnológica, uma vez que houve uma defasagem tecnológica muito grande na agência, principalmente durante o período compreendido entre 1990 e 1995.

Dados sobre o quadro de pessoal fornecidos pela agência indicam que houve um crescimento da presença feminina na agência, sendo que em 1999 a ABIN contava com 299 mulheres em seus quadros, o que representava uma porcentagem de 24,51 por cento dos analistas. Em 2002, já havia 480 mulheres, representando 27,08 por cento dos analistas de inteligência da ABIN.[194]

Além do fluxo de jovens universitários recrutados sem experiência prévia na área de inteligência, são contratados oficiais militares reformados. A requisição destes militares busca atender às necessidades de lacunas que são muito específicas à atividade de inteligência. A perspectiva é a de que estes militares que passaram por todo o percurso da carreira militar, inclusive do curso de Estado Maior, agreguem valor nas tarefas de projeções estratégicas, em função de suas capacidades analíticas.

Em relação às questões orçamentárias, a remuneração oferecida aos servidores da ABIN é inferior à de várias outras categorias do funcionalismo do Estado, o que levou a uma evasão de jovens recentemente concursados. Isto significou perda de investimento público específico, além de uma descontinuidade dos processos de formação de novos quadros e de renovação dos antigos quadros, comprometendo, inclusive, aspectos relacionados à segurança.[195]

Uma alternativa encontrada para tentar sanar esta defasagem dos salários foi deixar em aberto frentes possíveis de negociação, segundo regras do Ministério do Planejamento, tais como a de se estabelecer um vencimento básico, com o acréscimo de uma gratificação que pode chegar, no máximo, a 50 por cento do salário e que será dada em função do desempenho dos funcionários e das habilitações em cursos.

O Plano de Carreia divulgado através da Medida Provisória 42 (lembrando que a MP-42, que não fora ainda regulamentada pelo Congresso Nacional quando da redação deste texto) definiu critérios de formação e ascensão dentro da carreira de inteligência, inclusive no que diz respeito aos aposentados pela ABIN. O desenvolvimento da carreira se dá mediante a progressão funcional e através de promoções. A formação inicial dos analistas da área de inteligência é realizada através do Curso de Formação Profissional. Este curso é destinado aos candidatos de nível superior, com vistas a capacitá-lo para as funções

---

[194] As pressões por avanços no processo de profissionalização da atividade de inteligência não vêm apenas de setores da sociedade ou do parlamento, mas dos próprios funcionários públicos. Em abril de 2002 foi criada uma Associação dos Servidores da Agência (ASBIN), que em outubro do mesmo ano já tinha dois terços (2/3) do pessoal ativo associado. Segundo a ASBIN, o processo de elaboração do Plano de Carreira em discussão no Congresso Nacional não fora discutido com os servidores, o que aumentou a consciência entre os analistas da ABIN sobre a necessidade de uma associação para a defesa administrativa e legal dos interesses dos profissionais.

[195] Após a publicação da Medida Provisória 42 (25 junho de 2002), sete analistas pediram exoneração do cargo.

específicas da carreira e para que os valores essenciais da carreira comecem a ser absorvidos. Os três anos que seguem ao curso de formação constituem o estágio probatório, no qual o analista deve ser aprovado para se incorporar definitivamente à Agência e a estabilidade que ela representa. A proposta do Plano de Carreira é de que, decorridos oito anos desta formação, o analista passe pelo Curso de Aperfeiçoamento. Entretanto, a participação dos analistas neste curso é objeto de uma seleção interna, a qual exige que o candidato tenha realizado efetivo exercício de cargo na ABIN. Com um interstício de sete anos, os analistas formados pelo Curso de Aperfeiçoamento podem participar do Curso Avançado. O objetivo deste é preparar o analista para a formulação de análises estratégicas no mais alto nível, "incluindo o gerenciamento estratégico da atividade de Inteligência, em benefício da segurança do Estado e da sociedade." [196]

Os analistas e auxiliares de informações são periodicamente avaliados em seu desempenho e, em função de tal desempenho, recebem ou não uma Gratificação de Desempenho de Atividades do Grupo de Informações (GDAGI). Os critérios e procedimentos específicos para esta avaliação são expedidos pelo próprio Diretor Geral da ABIN. Existe uma avaliação individual e outra institucional. De acordo com o artigo 13 da MP 42, estas gratificações integrarão os proventos da aposentadoria e das pensões em função da média de pontos recebidos pelo funcionário nos últimos sessenta meses de sua atuação. Outra gratificação a que os funcionários têm direito é a Gratificação Complementar de Inteligência (GCI) direcionada aos analistas e auxiliares de informações, quando em exercício de atividades inerentes às atribuições de seu cargo junto às unidades da ABIN. Vale destacar que ao profissional de carreira é vedado, em função da tipicidade de sua função, o exercício de qualquer outra atividade, seja ela remunerada ou não.

Como forma de assegurar o retorno dos investimentos associados à profissionalização de seus analistas, a Agência veda a cessão de integrantes de carreira para qualquer órgão da administração pública, em qualquer de seus níveis, durante o período de 10 anos. A única exceção possível ocorre quando a cessão é considerada de interesse excepcional para o Estado e para a sociedade. Outra forma de evitar o desperdício de investimento é obrigar os servidores da Agência a ressarcirem os cofres públicos pelos gastos com sua capacitação, ocorrida tanto no Brasil quanto no exterior, caso o mesmo solicite exoneração ou declaração de vacância antes de decorrido período igual ao de duração do evento, assim como ocorre com o investimento do Estado na capacitação de pesquisadores universitários.

Embora não se conheça a qualidade e efetividade dos processos de formação dentro da agência, as expectativas organizacionais manifestadas pela própria ABIN sugerem que a

---

[196] Segundo entrevista concedida pelo diretor da Escola de I
nteligência, Coronel Castro, os cursos de Aperfeiçoamento e Avançado seriam considerados pela ABIN, respectivamente, como equivalentes aos graus de mestrado e doutorado *stricto sensu*. Para a equivalência dos cursos já realizados ou a serem realizados pelos analistas em cursos de pós-graduação *latu sensu*, a Escola, em obediência ao Diretor Geral da Agência, terá que se pronunciar sobre os cursos de interesse para permitir a gratificação. Após o processo de incorporação dos títulos ao plano de carreira, os analistas farão um curso complementar com assuntos de interesse da área de inteligência. Ver Artigo 5o, Inciso III, da Medida Provisória 42.

preparação através destes cursos tem como função preparar os analistas de informações para o planejamento, execução, coordenação e controle da produção de conhecimentos de Inteligência de interesse para o Estado, para a salvaguarda de assuntos considerados sensíveis e para as atividades de pesquisa e desenvolvimento científico-tecnológico.[197]

3. Educação do Pessoal de Inteligência na ABIN

Um dos principais desafios enfrentados pela Escola de Inteligência tem sido justamente operacionalizar esta formação para os 1.600 novos servidores públicos da ABIN, sendo necessária a realização de um esforço na capacitação dos analistas de nível superior, considerada pelo atual Diretor da Escola de Inteligência como uma das maiores carências da agência.[198]

A formação dos profissionais de inteligência procura enfatizar o ensino de métodos e técnicas de trabalho que possibilitem o desenvolvimento de habilidades específicas por parte dos servidores, que serão agregadas aos conhecimentos acadêmicos já adquiridos por estes funcionários. Este desenvolvimento de técnicas operacionais não implica, segundo informações repassadas pela Agência, na priorização de "conhecimentos táticos", expressão utilizada para se referir às buscas de informações operacionais utilizadas pela polícia, mas sim, a metodologia é utilizada apenas para a produção de conhecimentos estratégicos com vistas a orientar ou reorientar políticas públicas. Neste processo de ensino-aprendizagem são valorizadas as capacidades do servidor de analisar determinadas informações, assim como sintetiza-las, seu raciocínio lógico, sua capacidade de trabalhar sob pressão e, entre outros, sua lealdade e responsabilidades. São requisitos que já começam a ser observados desde o processo de seleção.

Os currículos da Escola de Inteligência são considerados sigilosos, cabendo somente aos analistas e aos servidores públicos indicados receberem informações sobre sua estrutura. Segundo a Agência, a ABIN não teria publicizado seu currículo pelo fato de que os cursos não estão abertos ao público em geral. Pelas informações obtidas, entretanto, pode-se dividir os cursos em duas áreas. A primeira, relacionada a questões metodológicas típicas da atividade de inteligência e a segunda, relacionada a conhecimentos gerais, no que cabe, inclusive, ao aprendizado de línguas estrangeiras. Do que se pode inferir, apenas são aplicadas avaliações sistemáticas aos cursos específicos da área de inteligência, sendo que os cursos de conhecimentos gerais são ministrados através de palestras. Como instituição corporativa, a Escola de Inteligência é a principal responsável pelo provimento de professores das áreas específicas de inteligência, em contraponto aos cursos de conhecimentos gerais, que são ministrados por professores convidados pela agência, muitas vezes mediante convênios.

Percebe-se uma parcela maior de atuação dos professores da Universidade de Brasília (UNB), o que se justifica em função do convênio estabelecido entre esta universidade sediada no Distrito Federal e a Agência Central da ABIN. Uma contribuição

---

[197] Artigo 29 da Medida Provisória 42.

[198] Entrevista concedida pelo coronel Castro, Diretor da Escola de Inteligência da ABIN.

específica dada pela UNB e de extrema importância para a Agência se dá no desenvolvimento de novos recursos pedagógicos para o processo de ensino-aprendizagem. Juntamente com a universidade, a ABIN vem desenvolvendo métodos de educação à distância, procurando maior capilaridade no ensino por todo o território nacional. Esta metodologia atende às necessidades da educação continuada e diminui os custos crescentes do ensino presencial. Outra metodologia de trabalho empregado pela Agência tem sido o uso de "estudos de caso", formulação de cenários e cursos muito próximos à realidade, como forma de simular as possíveis situações que os analistas podem enfrentar em seu cotidiano de trabalho.[199]

Uma série de instituições de formação profissional da administração federal (dentre as quais se pode mencionar por exemplo a Escola Superior de Administração Fazendária e a Escola Nacional de Administração Pública) colabora com o processo de profissionalização da ABIN. No caso da Escola Superior de Guerra (ESG) há, inclusive, um intercâmbio mais regular, pois alguns professores da Escola de Inteligência da ABIN atuam como professores no Curso Superior de Inteligência Estratégica da ESG.

A ABIN promove ainda simpósios e ministra cursos para empresas públicas e privadas sobre como proteger informações sensíveis, como foi o caso dos cursos ministrados junto ao Curso de Inteligência Financeira da Universidade Federal do Rio de Janeiro e junto ao Conselho Nacional de Procuradores Gerais da Justiça.[200]

4. Valores e Percepções do Profissional de Inteligência no Brasil

Em termos de valores, os resultados preliminares de um survey internacional aplicado a 47 (quarenta e sete) servidores do quadro permanente de nível superior da ABIN mostram uma consistência significativa entre os valores considerados desejáveis pelos entrevistados e o que eles percebem como sendo atualmente vivenciado na organização. Do total de entrevistados, 25 eram gestores, 12 eram analistas seniores e 10 eram analistas de inteligência concursados nos últimos sete anos.

Foram feitas perguntas sobre o tipo de profissional que se necessita na área de inteligência (qualidades pessoais, atitudes, capacidades e habilidades intelectuais), sobre os produtos da atividade (natureza das informações, tipos de problemas) e sobre o status da profissão (perfil das tarefas desempenhadas, grau de institucionalização, relações entre decisores e analistas). Embora o grande número de variáveis geradas por esta pesquisa (373) demande mais tempo para uma análise adequada dos resultados, observou-se nas respostas existe uma distância perceptiva maior entre "onde estamos" e "onde devemos estar" no bloco de perguntas sobre o status da profissão do que nos demais blocos. Observou-se também uma distância maior entre os valores dos analistas concursados e dos analistas seniores e gestores em relação às qualidades pessoais e atitudes esperadas dos profissionais de inteligência, talvez representando o idealismo dos jovems empregados.

---

[199] Agência Brasileira de Inteligência, outubro de 2002.

[200] Entrevista concedida pelo coronel Castro.

De modo geral, estes resultados são consistentes também com as expectativas depositadas pelos dirigentes da área de inteligência em relação ao papel de um Código de Ética no processo de profissionalização da inteligência brasileira. Segundo o General Alberto Cardoso, ex-ministro chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República do Brasil, "o código de ética é um auxiliar do profissional de inteligência em caso de dúvidas que ele tenha, sobre as suas atitudes, a sua atitude interior, se ela está correta, se ela está dentro daquilo que o Estado cultua, como intermediário da sociedade espera dele, pontualidade, imparcialidade (...)."[201]

Dentre os valores destacados como desejáveis pelos dirigentes estão não apenas a observância dos deveres, atribuições e responsabilidades previstos no ordenamento legal geral e no que regula as atividades dos servidores públicos federais, mas especialmente no caso da área de inteligência os deveres de exercer a atividade com critério, segurança, e isenção, o valor intrínseco da busca da verdade como elemento básico das ações dos analistas, o dever de ser discreto no trato dos assuntos de serviço e a proibição de se utilizar, para fins pessoais, as informações a que se tenha acesso na condição de agente público. Isso tudo implicaria por parte dos profissionais de inteligência do governo brasileiro a adoção de um conjunto de crenças e de valores que orientem suas atitudes e condutas, contribuindo para a necessária confiabilidade de suas ações pessoais e profissionais, mesmo após a aposentadoria ou o desligamento do órgão.

Considerando que o tempo médio de trabalho na área de inteligência entre os entrevistados no survey de outubro de 2002 era de dezessete anos, o atual grau de coesão em torno dos valores expressos pela direção da agência parece bastante significativo. Naturalmente, uma avaliação estatística mais refinada das discrepâncias perceptivas observadas entre diferentes categorias de indivíduos e/ou blocos de temas é necessária para qualificar esta percepção. Ademais, espera-se explorar as direções das discrepâncias perceptuais observadas entre respostas sobre como "é" a atividade de inteligência e como ela "deveria ser".

Considerações Finais

A dupla conclusão deste texto é otimista. A atividade de inteligência está se transformando numa profissão no plano internacional e a trajetória da profissionalização da inteligência governamental no Brasil é positiva.

Entretanto, esta segunda parte da conclusão não deve ser tomada de maneira acrítica. Há que lembrar que o Plano de Carreira da ABIN ainda não foi aprovado no Congresso Nacional, que o código de ética interno ainda não entrou em vigor, que os mecanismos de controle externo ainda são muito precários, enfim, de que há um grande caminho a se percorrer. Claro que muitas destas áreas de potencial aperfeiçoamento dependem de decisões políticas e administrativas do Presidente da República e do Congresso Nacional, mas por isto mesmo acreditamos que os serviços de inteligência brasileiros deveriam se concentrar em áreas de aperfeiçoamento profissional que dependem menos de recursos e decisores

[201] Entrevista concedida pelo General Cardoso em 01 de agosto de 2002.

externos, como é o caso dos sistemas de formação e educação que precisam ser reformados e potencializados.

Além de demandar mais tempo, a profissionalização das atividades de inteligência no Brasil ainda depende do que se passa nas forças armadas e polícias, não apenas do que se passa na ABIN. No caso dos subsistemas de inteligência militar e policial quase nada se sabe sobre os critérios e indicadores discutidos neste texto. Esperamos que a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) do Congresso Nacional brasileiro possa voltar brevemente a este tema e contribuir decisivamente nos próximos anos para o avanço da profissionalização do exercício das atividades de inteligência no governo brasileiro.

Embora no Brasil a atividade de inteligência ainda seja uma função com *status* problemático nas forças armadas e nas polícias, observou-se desde meados da década de 1990 o início de um processo de revalorização e revisão desta função nas diversas agências do âmbito federal. Por exemplo, desde 1995 foram realizados concursos públicos para recrutamento de analistas de inteligência que hoje formam parte significativa do quadro da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). A realização de concurso público que incorpora uma etapa de investigação sobre os antecedentes do candidato (*background investigation*) demonstra de maneira muito clara o interesse na integridade nesta carreira governamental. Um outro aspecto que chama a atenção é o da discussão de mecanismos de promoção que começam a incorporar critérios de mérito e não apenas de antiguidade. Finalmente, um indício razoável de que se caminha para profissionalizar a atividade de inteligência no Brasil são indícios de que a criação legal de uma carreira de "analistas de informação", atualmente em discussão no Congresso Nacional, pode vir a cumprir adequadamente o segundo critério para a existência de uma profissão de inteligência no caso do Brasil.

Em síntese, muito há para ser feito se se trata de produzir no caso do Brasil o tipo de sinergia entre normas e instituições que poderia garantir maior relevância para a inteligência no processo de tomada de decisões governamental nas áreas de política externa, defesa nacional e ordem pública: um tipo de sinergia que Robert Jervis já reivindicava para o caso norte-americano há mais de quinze anos atrás.[202]

Documentos Primários do Brasil

Edital N0 1/99-AI/SI, de 24 de dezembro de 1999. Edital para o provimento de cargo de analista de informações da Secretaria de Inteligência.

Medida Provisória N0 42, de 25 de junho de 2002-Dispõe sobre a estruturação da Carreira de Inteligência, a remuneração dos integrantes do Quadro de Pessoal da Agência Brasileira de Inteligência-ABIN, e dá outras providências.

[202] Robert Jervis, "Improving the Intelligence Process: Informal Norms and Incentives." In James Keagle, and Alfred Maurer and Marion Tunstall, eds., *Intelligence: Policy & Process* (Boulder-CO: Westview Press, 1985), 113-124.

Resposta Institucional da Agência Brasileira de Inteligência em atendimento à questões levantadas por Priscila Antunes em 26 de julho de 2002.

Entrevista ao ILMO SR. Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional-GSI, órgão federal, atualmente responsável pela Agência Brasileira de Inteligência, General Alberto Mendes Cardoso, realizada por Priscila Antunes em Brasília-DF, no dia 01 de agosto de 2002 .

Entrevista à ILMA SRA. Diretora Geral da Agência Brasileira de Inteligência, Marisa Almeida Del´Isola, realizada por Priscila Antunes em Brasília-DF, no dia 09 de agosto de 2002 .

Entrevista ao ILMO SR. Diretor da Escola de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência, Coronel Castro, realizada por Priscila Antunes em Brasília-DF, no dia 09 de agosto de 2002 .

CARDOSO, Alberto Mendes. *Atividades de Inteligência no Brasil: contribuições para a soberania e a democracia.* Palestra Proferia pelo ILMO SR. Ministro Chefe do Gabinete de Segurança Institucional no Seminário "Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia", realizado entre os dias 06 e 07 de dezembro de 2002, no Auditório Nereu Ramos da Câmara dos Deputados.

DEL' ISOLA, Marisa Almeida. *Profissionalização da atividade de inteligência.* Palestra proferida pela ILMA SRA. DIRETORA GERAL da Agência Brasileira de Inteligência no Seminário "Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia", realizado entre os dias 06 e 07 de dezembro de 2002, no Auditório Nereu Ramos da Câmara dos Deputados.

Biografías

Marco Cepik é doutor em Ciência Política pelo IUPERJ, pesquisador do Grupo de Estudos Estratégicos (GEE-UFRJ) e professor dos programas de Doutorado em Ciência Política e de Mestrado em Relações Internacionais da UFRGS, em Porto Alegre, Brasil. Suas publicações mais recentes são os livros: *Espionagem e Democracia* (Rio de Janeiro: Editora. FGV, 2003) e *Politica Internacional* (Rio de Janeiro: Belo Horizonte, 2004) con Jose Miguel Martins *mcepik@yahoo.com.br.*

Priscila Antunes é doutoranda em Ciência Política na Universidade de Campinas (UNICAMP), no Brasil, onde recebe bolsa de pesquisa da FAPESP. Priscila publicou recentemente o livro: *O SNI e ABIN: entre a teoria e a prática. Uma leitura da atuação dos Serviços Secretos Brasileiros ao longo do século XX* (Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002). *prica@unicamp.br.*



INTELLIGENCE TRAINING

PROFESSIONALIZATION OF INTELLIGENCE ACTIVITY IN BRAZIL: CRITERIA, EVIDENCE AND REMAINING CHALLENGES

Marco Cepik and Priscila Antunes

ABSTRACT

This discussion focuses on the characteristics of the professional intelligence analyst/collector and the criteria that make it possible to define this activity as a profession. The Brazilian case is analyzed from the viewpoint of the historical institutionalization of intelligence activity and how the country has developed its capacity to recruit, educate and maintain intelligence professionals. Challenges related to the establishment of a governmental career in intelligence are discussed in the text, based on four criteria used to characterize a profession: cognitive requirements, educational system, the career itself and ethical requirements. As background for this study, a survey was administered to 47 members of the Brazilian Intelligence Agency (ABIN). The text's main conclusion is that intelligence activity may already be considered a profession in the case of Brazil, but important challenges remain with respect to the incentives and sanctions affecting the career of an intelligence analyst or collector. Therefore, reform in professional intelligence education, both in content and method, is recommended for the federal government. However, this conclusion cannot be generalized to other Brazilian intelligence agencies, namely the military and police agencies, because more specific studies are required for those cases.

INTRODUCTION

This essay discusses the problem related to the professionalization of intelligence activity in Brazil and is focused on three main goals. First, to define the conceptual parameters from which it is possible to assess whether the intelligence activity may or may not be considered a profession. Second, to analyze the process of democratic institutionalization of intelligence activity in Brazil and to identify the advances, impasses and challenges found specifically in the professionalization process. Finally, but not of least importance, this study lays the groundwork for a systematic assessment of the professional values and expectations of those employed by the governmental intelligence agencies in Brazil.

As part of a larger comparative study, and aware of the methodological problems inevitably involved, we translated and adapted a survey questionnaire which was applied to a sample of 47 information analysts and managers who work at the headquarters of the Brazilian Intelligence Agency in Brasilia, DF. Due to the peculiarity of the subject — intelligence activities are

legally protected by governmental secrecy — we accepted certain research constraints.[203] The general outline of this opinion research and some of its preliminary results will be discussed in the last part of this work. The authors would like to thank Professors Swenson and Lemozy for their invaluable help in addressing the serious problems involved in determining conceptual and normative, semantic equivalence of the questionnaire, as translated and adapted from Spanish and from English into Portuguese.[204]

The authors also wish to emphasize the good will and the collaboration of all the managers and employees at the Brazilian Intelligence Agency during the interviews, in the technical visits, and in their answering the self-administered questionnaires. In a context such as the one found in Latin America, where in many places governmental secrecy regimes tend to lose their functionality without losing their power, we appreciate the openness and frankness of the Agency´s employees, represented by professor Marisa Del´Isolda e Diniz, the general director of ABIN. Special thanks as well to ABIN´s employees who helped directly in making possible this first attempt to identify the values and attitudes of intelligence professionals in Brazil.

DEFINITIONS AND CRITERIA FOR INTELLIGENCE AS A PROFESSION

We must begin with some comments on the restrictive use one should make of the term intelligence, herein understood in the context of informational conflict. What we mean is that, for us, intelligence is not only security nor merely information, but the analysis and the search for the necessary information so as to win a conflict involving antagonistic players.

This restricted use of the term intelligence is made necessary for two reasons. In the first place, the relevance of the information flow generated by and within the intelligence activity varies in inverse proportion to the number of areas that we have to approach with scarce resources. In the second place, the risks to democracy — generated by the undiscriminating use of intelligence resources in the field of public policies not directly related to defense, foreign policy and security — grow in direct proportion to a reduced awareness of the conflictive nature of this activity. With this framework in mind, intelligence may be treated the same as any other relevant informational source used in the decision-making process.

At this moment, when the theme of reform and of the role to be played by intelligence services in the democratic context is being explored with respect to the U.S. and to several Latin American countries, it seems suitable to fix some theoretical boundaries that allow a realistic and, at the same time, progressive decision about what to do with this aspect of

---

[203] To provide for security, the board of directors of ABIN requested that primary data not be made public without their previous approval; also, a preliminary version of this essay was examined by ABIN before its publication. These conditions were accepted by the authors in a letter dated 8 August 2002.

[204] Orlando Behling and Kenneth Law, *Translating Questionnaires and Other Research Instruments* (London: SAGE, 2000), 1-16.

State power. One important aspect in this decision refers to the *status* that this activity should have in democratic regimes. Should intelligence activity be valued, should it be tolerated as a necessary evil, should an attempt be made to keep it from being used against entities that challenge the power of the State?

In order to answer questions like that, we discuss in this section the criteria by which it is possible to assess the status of the intelligence activity in contemporary governments, taking as a starting point a restrictive definition of intelligence activity that addresses what its mission is, and what its main goals are. We agree that it is something more complex and broader than what espionage used to be, but not to the point of considering any and every activity related to the production of knowledge, gathering and analyses of information as an intelligence activity. After all, not every issue important for the government's decisionmaking process is best approached from an intelligence point of view. Intelligence activity becomes more relevant the closer the activity comes to the center of the decisionmaking process in the fields of security, defense, and foreign policy. The farther from these issues and the closer to the actions of the contemporary State in social or economic areas, the less relevant the governmental intelligence activity tends to be as a fundamental contributor to the decisionmaking process. For this reason, there are complexities and difficulties related to the professionalization process of the intelligence activity that deserve our attention.

Governmental intelligence activity is defined by a set of methods, techniques and issues of defined relevance. In the first place, intelligence activity favors, in the collection stage, a kind of knowledge — technical ability, methodology, or technology — that is different from the abilities, technologies and techniques used in the second half of the process — analysis and production of the final results. To say it simply, intelligence collectors are specialized in collection "disciplines" and types of sources whereas intelligence analysts are specialized in issues, regions, and types of problems.

There is also a major and complex difference between the kinds of ability and of necessary skills between the areas of positive intelligence and counterintelligence. Moreover, today there is a steady growth of professional subcultures, well identified by specialized literature: criminal intelligence, military intelligence or foreign intelligence. Those subcultures or other specific subdivisions of intelligence activity each have their own types of challenges in terms of intelligence professionalization.

And why use the term "profession" and not just "occupation"? Intelligence activity is not listed in the Brazilian Code of Occupations, nor in the Code of Occupations of the International Labor Organization (OIT). Still, it could be considered an occupation, rather than a profession, with theoretical and practical implications. Therefore, to characterize intelligence activity as a profession, it is necessary to define beforehand what are the general criteria from which we will assess this activity.

What does the sociology of professions define as a profession? How is it different from a mere occupation in the categories of industrial labor? In a single sentence, a profession is defined by the level of standards applicable to it in terms of its cognitive requirements,

values, and social requirements, whereas an occupation is defined by a much more restrictive group of functions, tasks and routine operations. The degree of professionalization of various occupations depends on the type of social stratification and on the degree to which a division of labor is being practiced.[205]

According to Boudon and Bourricaud, Weber was the one who most emphasized the importance of profession in modern Western societies, as he saw in the process of professionalization the passage from a traditional social order to an order in which the *status of* each person would depend on the tasks one has to perform, and they would be distributed within that order according to rational criteria of skills and specialization.[206] A profession would then be an individual vocation in the Weberian sense, but its permanence through time would depend on mechanisms to process conflicts among the diverse individuals who are members. That is why each profession is ruled by its own deontology that controls the relations among individuals and creates mutual obligations among the professionals and their clients.

Although not every occupation can become a profession, there is strong pressure in this direction because professional qualification and bureaucratization (two of the strongest attributes of professionalization) ensure status, monopolistic income (due to the ownership of exclusive knowledge and/or techniques), and job security.

In an approach consistent with the contribution made by Weber to the concept of professions and their importance in the maintenance of a complex social order, Thomas Bruneau has emphasized that a profession combines a specific kind of expertise, knowledge and ability, with a specific kind of *esprit de corps* — a feeling of fraternity within an organization.[207]Organizational knowledge and cohesion define a specific kind of collective responsibility regarding goals, and this would basically define what a profession is, in opposition to a mere job or occupation.

Thus, another way to determine whether intelligence activity is a profession, or if it is just an occupation, would involve testing the degree of matching, in terms of the way this activity is carried out, among a *bureaucratic ethos*, which is related to the impersonality of rules; a *meritocratic ethos* in the regulation of careers, which concerns the relation of individuals to the organization; and a *democratic ethos*, which involves social values and the relation between managers and workers within any professional activity. This second way to define a profession places less emphasis on institutional conditions and much more on individual conditions and self-regulation, or, we may say, on professional behavior.

---

[205] Emile Durkheim, *A Divisão do Trabalho Social* (São Paulo: Martins Fontes, 1983).

[206] Raymond Boudoun e Francois Bourricaud, *Dicionário Crítico de Sociologia* (São Paulo: Ática. 1993), 451-454. [entries “division of labor”, “professions”, “status” and “values”/verbetes “divisão do trabalho”, “profissões”, “status” e “valores”].

[207] Thomas C. Bruneau, “Controlling Intelligence in New Democracies,” *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 14, no. 3 (Fall 2001): 323-341.

In view of the above, a discussion of professionalism and governmental intelligence activities may combine the two ways of approaching the matter, the institutional and the normative. Basically, then, we would have to analyze the following criteria: 1) whether such activity has specific cognitive requirements, differentiated methods, contents or goals pertaining to the gathering, analysis and production of knowledge; 2) whether it involves recruitment, retention, remuneration and retirement mechanisms that define the progression of a professional career; 3) whether it needs its own education and professional development system; and finally, 4) whether it internally generates its own deontology, or its own code of ethics. These are four recognized criteria that can be applied to test whether what we call intelligence activity is appropriately labeled a profession.

The hypothesis suggested in this study is "yes," one can say that intelligence activity qualifies as a contemporary profession. However, this statement demands, from the very beginning, that some nuances be explored with respect to each of the subcultures previously mentioned, especially concerning the sort of knowledge and abilities that are necessary in information gathering and analysis.

Furthermore, the transformation of intelligence activity into a profession is a rather recent phenomenon, associated with the emergence of an economy based on knowledge of global reach and also on the differentiation and expansion of the typical functions of the contemporary State. The process of creating national intelligence systems did not take place before mid-twentieth century, and there is no evidence for the existence of an intelligence profession in previous centuries, despite mention of espionage as the second oldest profession in the Old Testament and in Chinese texts such as that of Sun Tzu. In fact, although espionage has been a practice since antiquity, it has become something larger — "intelligence activity" — only in the past 150 years.

Having defined the starting point, we shall consider the following four (distilled) criteria: 1) knowledge; 2) career; 3) professional development; 4) code of ethics. In the event that we find intelligence activity requires specific knowledge, has a defined career path and its own educational system, and is capable of engendering its own deontological demands, then one can say that such activity constitutes a profession and not merely an occupation.

1. Type of Knowledge Required in the Areas of Information Collection and Analysis

As noted earlier, intelligence activity is divided into two main working stages (collection and analysis) which demand types of knowledge that are rather different from one another.

The collection of information on the intentions/meanings and capacities/things related to an opponent or conflicting situation demands the ability to obtain such information without the cooperation or even the consent of the target. This sort of conflict over obtaining, or being denied access to, information produces a first crucial difference between the knowledge required for intelligence activity and that related to other types of research or search for knowledge. To obtain information from human resources, for instance, may

require the specific ability to question war prisoners or a civilian population in occupied areas, or the ability to set up a broad and complex espionage network. In the same way, the specific, sophisticated knowledge of how to obtain information from communication and electronic signals that have been intercepted and decoded will hardly find an equivalent, interested set of collectors or consumers in a society. Finally, even though the acqusition of information from visual evidence can be associated with a number of artistic and scientific areas of knowledge, the intelligence discipline of imagery (IMINT), with its utilization of infra-red sensors, synthetic aperture radar, and its exploitation of a wide range of electromagnetic waves, has no equivalent in other areas of knowledge, when IMINT's contribution to intelligence is taken into account.

In analyzing information, the abilities related to research and substantial knowledge about the analyst´s areas of concentration (regions, countries, transnational issues) can be closer to those expected from a professional working in any other research center. However, some important, specific aspects remain that are unique to intelligence in terms of the required type of knowledge and in the analysis process. First, the incorporation of data and information obtained from secret sources through equally secret means of collection makes this sort of analysis (all-sources analysis) different from what could be found at any university. Second, having in mind what the production of knowledge in the intelligence arena is aimed at (to defeat an enemy, to anticipatorily advise diplomatic efforts during a crisis, to understand the logistic flow of a criminal organization, to plan national defense, to support military operations, and so forth), the issues on which the analysis and the research need to concentrate would hardly be considered a priority in academic departments. In this sense, the specific aspects of managing the informational cycle within our restrictively defined intelligence activity, as well as the transaction costs related to obtaining such specific knowledge, allows us to say that the first criterion for defining intelligence activity as a profession is clearly fulfilled.

2. Careers in Governmental Intelligence

The existence of a professional career track in intelligence would depend on whether, given the country involved, there is legal recognition of and a reasonably stable designation of status for this activity.

In several countries of Latin America, intelligence officials who are responsible for the collection of information, as well as intelligence analysts themselves, are military, diplomatic or temporarily-contracted civilian personnel, with no expectation with regard to functional progression or recognition. Considering that even the existence of some intelligence agencies was not officially admitted by the respective governments until the mid-1990s, it is easy to acknowledge problems and limitations in the application of this criterion. For the time being, it may be said that in the past few years there has been significant progress in the definition of a career in intelligence in the armed forces and in the public administration bureaucracy of several countries. But uncertainty remains in knowing whether regulation of private intelligence activity would be necessary or even possible (this is true of so-called business intelligence, for instance), once intelligence activity as herein defined becomes part of the monopoly of the State's use of coercive means. In spite

of this conceptual and legal difficulty in the regulation of governmental intelligence activities, it seems to us that in recent years the heavy technological requirements and the degree of specialization in the required knowledge for good performance by collectors and analysts has put some pressure on governments to adopt more institutionalized solutions to the recruitment, selection, education, maintenance, promotion and retirement of the intelligence staff.

Even though it would be of value to describe the many solutions and efforts made toward modernization, and the increasing State capabilities in Public Administration in different countries in the past 15 years, that will not be possible in the limited space here. However, it is crucial to note that these solutions vary according to the constitutional parameters of each country, as well as according to the degree of institutionalization of civil-military relationships and, not least, they vary with the Gross Domestic Product of each country and the percentage of this sum that goes toward public expenses. In general, the solutions that have been found have involved the creation of incentives and sanctions capable of inducing more efficacy, efficiency, effectiveness and responsibility on the part of intelligence teams and organizations.

In general, intelligence activity is moving, both at the national and international levels, toward the fulfillment of this second criterion for intelligence to be considered a profession. A point that is still fraught with difficulty, and that could determine different national rhythms in the regulation of this profession, concerns the definition and the follow-up of performance and productivity indicators suitable for the intelligence arena.

3. Professional Development Systems

Although the existence of self-recognized cognitive requirements germane to the professional practice of intelligence in fact demands some sort of educational system capable of reproducing, storing and transmitting such knowledge on a regular basis, this could be considered an autonomous criterion in relation to professionalization. After all, the existence of specific cognitive requirements in a governmental activity is not a necessary condition to set up a professional formation system and, to an even lesser degree does it constitute a sufficient condition.

Taking the Brazilian case as an example, the federal government´s intelligence organizations, both in the armed forces and in the civil sphere (ABIN, the Federal Police, the Treasury Ministry, and so on), acknowledge the need to have their own continuing education and refresher course centers for their collectors and analysts. The two best-known centers of this kind are ABIN´s Intelligence School, which offers short courses and specific training to a number of other areas in the federal public administration, and the Army´s Intelligence School, that serves mainly the ground forces. Such centers are common in the main national intelligence systems of other countries, but it seems useful to us to point out the case of the Joint Intelligence College of the armed forces of the United States.

The Joint Military Intelligence College (JMIC) is a specialized college in the university system of the U.S. Department of Defense, originated from the fusion, in 1962, of the

Army and Navy strategic intelligence schools. About to become an Intelligence University, the JMIC offers graduate courses toward a Master's degree in intelligence, which is formally recognized by the education authorities of the country and sanctioned by federal law. Since its approval by Congress in 1980, the Master's degree program in strategic intelligence (MSSI) has professionalized over 1,600 individuals, including civilians as well as military in active and reserve service, conferring degrees to between 60 and 70 percent of full-time students each year. The decision to transform JMIC into a formal education institution forced the transfer of short courses and the preparation of the American military attachés to other professionalizing areas of the Pentagon's Intelligence Agency (DIA). The school is considered vital to providing integrated professional development of the U.S. federal government's intelligence personnel.[208]

With no intention to compare the case of the United States and the case of Brazil, it is worth noting that the debate on the educational system and the professional formation in the armed forces in Brazil nowadays should include not only the transformation of the *Escola Superior de Guerra* (ESG) but also the schools and training centers of the intelligence area, considering, above all, the positive impact of a greater institutionalization of the education system in intelligence in the professionalization of governmental intelligence in the country (in terms of the evaluation rules used by the Brazilian Ministry of Education and Science and Technology).[209]

4. Professional Code of Ethics

The fourth criterion used to assess whether intelligence is professional activity is a function of the type of ethics that can be expected in its practice. It is not a matter of discussing the intrinsic superiority of the system of deontological ethics vis-à-vis an ethics based on some theoretically superior virtue. The matter is more prosaic, for it is related to knowing whether intelligence activity tends to generate a code of ethics of its own, similar to professions such as medicine or journalism. After all, it is an activity for which the principal measure of success is obtaining and analyzing information that someone else does not wish to be known.

In general, political scientists tend to be skeptical of suggestions that the behavior of public employees is based on more meritorious individual values than those shared by all the other individuals in a society. Therefore, they tend to prefer institutional safeguards rather than relying on uncertain civic virtues. In this sense, we believe that it is rather important to formulate and implement an adequate structure of incentives and sanctions to produce the desired results in terms of behavior. On the other hand, we know that the adoption of attitudes considered appropriate depends not only on the institutions (rules

[208] U.S. Government. Department of Defense. *Catalog Academic Year 2001-2002* (Washington, DC: Joint Military Intelligence College, 2002).

[209] For a broader analysis of professional education on intelligence themes in universities of Latin America and the United States, see: Russell G. Swenson, "Intelligence Education in the Americas," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 16, no. 1 (Spring 2003): 108-130.

and organizations that ensure that those ethical principles are followed) but also on the internalization of moral norms that guide actions.

A deontological code of ethics for intelligence would be centered on the professional responsibility that these State agents have toward the security of citizens vis-à-vis vital external (sovereignty) and internal (public order) threats. The security of the Constitution, to the extent that the security of the citizens depends on it, is the main element to justify the existence of intelligence services. And the Constitution provides the main parameters outlining the behavior expected of the agents who serve and protect the public.

However, as no government or governmental agency operates as a perfect agent of the public, the external control of intelligence activities is itself a higher value to be cultivated with respect to the code of ethics of those professionals. The specific aspects of intelligence, in relation to the other professions related to the State monopoly over coercive means, have to do, above all, with the central role played by knowledge and secrecy. This element, combined with the growing technological complexity of the operations to collect information, and with the increasing scope of issues that governments want to know about through analysis, make ethical requirements for the practice of intelligence that much more demanding.

The search for truth, the application of skepticism, initiative, independence (in the sense of Kantian *sapere aude*), analytical impartiality, firmness of purpose and opinion, parsimony in the classification of public secrets, application of legal limits to operations, acceptance of the principle of information compartmentalization (need-to-know) and the non-use of information and knowledge for private purposes are some of the values that provide governmental intelligence with social acceptability. Even considering that many of these values are not exclusive features of intelligence, they are exacting, as they demand a commitment that should last an individual's entire lifetime, even after retirement or when that individual no longer occupies an intelligence post.

To sum up, intelligence may be considered a profession because it demands specific knowledge, exhibits career progression, tends to generate a specific deontological code of ethics and requires a professional development system to formulate and transmit knowledge and to socialize key values.

In the next section, we will consider the situation of the intelligence profession in Brazil. After all, to recognize that intelligence is a profession does not mean that it will be manifested in the same way and to the same degree in every country and in each sub-area of specialization.

PROFESSIONALIZATION OF INTELLIGENCE IN BRAZIL

Taking into consideration the group of governmental organizations that make up the three main intelligence systems in Brazil, the available empirical evidence on the degree of professionalization of this activity is restricted to the case of ABIN. Additional research

is necessary so as to assess the situation in the intelligence organs of the armed forces, and in the federal and state police departments.

This gap is significant, as evidenced by a brief institutional description of Brazilian intelligence. The Brazilian Intelligence Agency (ABIN) was brought into existence by Law 9,883, of 7 December 1999, the same law that established the Brazilian Intelligence System (SISBIN). In legal terms, ABIN is considered the central organ of this System and has the function of regulating the flow of the information produced by the institutions linked to it. The System was defined in a flexible manner so that, by means of agreements, even private institutions could participate.[210]

In the past two years two important intelligence sub-systems were created in Brazil, the Public Security Intelligence Sub-System (SISP) and the Defense Intelligence System (SINDE).

SISP was established in December 2000, through Executive Decree 3,695, to organize in a cooperative manner the information flow in the areas of criminal intelligence, security (or internal) intelligence as well as counterintelligence. This sub-system is coordinated by the National Public Security Secretary (SENASP) of the Ministry of Justice. SISP's main operational components are the Federal Police Department (DPF) and the Federal Highway Police Department (DPRF), in the Ministry of Justice, in addition to the components of the Treasury Ministry (COAF, COPEI, and SRF), of the Ministry of Regional Integration, the Ministry of Defense (SPEAI), the Institutional Security Office of the Republic's Presidency (ABIN and SENAD), and finally, the civil and military police of the 26 states and of the Federal district. Even being defined as a sub-system of SISBIN, it is not known to what extent the presence of ABIN in the SISP assures a meaningful flow of relevant information and effective integration among the agencies.[211]

The Defense Intelligence System (SINDE) was established in June 2002, by means of an administrative act of the Ministry of Defense (regulation 295/MD). This system was created to articulate the intelligence components of the Navy (CIM), Army (CIE), Air Force (SECINT) and the Chief of Staff of Defense (EMD-2) with the Ministry of Defense. For this reason, the coordination of SINDE is a responsibility of the Strategic Intelligence Department of the Defense Ministry (DIE-SPEAI), and is also responsible for the representation of SINDE to SISBIN and to the National Congress.

---

[210] In promulgating SISBIN, Law 9,883 established that all the organs and entities of the federal public administration that can produce knowledge that is of interest to and is related to the intelligence area, especially those organs linked to External Defense, Internal Security and Foreign Affairs, would be a part of the System and also that, as necessary, other organs could join. The Law does not establish any degree of hierarchy and did not arrange for any sort of coordination ABIN might have over its components.

[211] In fact, Executive Decree 3,448, of 5 May 2000, established SISP as a part of SISBIN and assigned ABIN itself as a central organ of SISP. Due to operational problems and bureaucratic disputes between ABIN and the DPF, a new Executive Decree (3,695 of 21 December 2000) transferred the coordination of the SISP to the SNSP (Ministry of Justice).

In spite of the nomenclature that is used (reflecting a functional concept of systems), the degree of hierarchical centralization or even of homeostatic balance in SISBIN is rather low, and is even lower in the case of SINDE than it is for SISP. There is an advisory council (NOSINDE) for the Defense Intelligence System, but its aim is, above all, to ensure that the effort to coordinate intelligence activities does not inadvertently cross the chain of command of each Service. To wit, military commanders who manage the intelligence organs of each force cannot be put under the operational control of DIE nor of ABIN (formally SINDE's and SISBIN's central coordination organs, respectively).[212]

As the intelligence system in Brazil presents an institutional profile of "confederation" more than of "federation," additional research will be necessary to enable one to say anything more definitive about the extant degree of professionalization. Therefore, the analyses and conclusions in this paper will refer only to the case of ABIN.

It is also worth mentioning that any discussion of the professionalization of intelligence analysts in Brazil was being carried out, until December 2002, essentially by the Executive Branch of government, in the person of the Chief-Minister of the Institutional Security Office, General Alberto Cardoso, and of the managers of ABIN and of ABIN's Intelligence School.[213]

According to documents recently presented by ABIN, professionalization would result from the "development of a group of procedures to obtain and analyze data for the diffusion of processed knowledge." Those actions should, according to ABIN, be carried out with objectivity, security, impartiality, and with an openness suitable to the needs of the user. Suffused throughout such activities should be a level of ethical behavior consonant with the expectations of a Democratic State based on the Rule of Law. In interviews with the present authors, the director of ABIN, professor Marisa Diniz, and general Alberto Cardoso also, suggested three main issues that should guide the whole discussion about professionalization:

a) A cognitive issue: the acquisition of new knowledge implies that a cognitive effort must be made to keep pace with technological advances, as a way to build safe and efficient instruments to perform intelligence functions.[214]

b) The issue of career stability: this brings into consideration the variables of "recognition" and "remuneration." Besides attracting and professionalizing, it is necessary to keep professionals on the job. The attributes of intelligence are many, and include a varied range of required competencies, exacting standards of ethical behavior, anonymity, appropriate reaction to frustration, continouus education, delicate handling of secret issues, all the while knowing that this kind of activity generates incomprehension and suspicion among a public

[212] Normative Regulation 295/MD, of 3 June 2002.

[213] General Cardoso was Chief Minister of the Institutional Security Office (GSI), an organ of the Republic's Presidency to which ABIN was subordinated after being established during Fernando Henrique Cardoso's term of office.

[214] Director Marisa Diniz, Intelligence Seminar, 2002

not yet ready to understand or accept it. It is mandatory that an intelligence organ have the authority and resources to implement a tailored personnel policy that would ensure that employees may expect some security in their professional future.[215]

c) An ethical issue: the intelligence professional is an employee of the Brazilian State, that is, he should be "above" all interests related to political parties and concerned with the production of documents supportive of the exercise of power and not of the maintenance in power or of access to it.[216]

Before further comments on these three issues, let us present some background to the debate on the professionalization of intelligence in Brazil.

1. Historical Antecedents

In Brazil, the matter of professionalization of intelligence activities has been discussed since the 1950s. As early as in the democratic administration of Juscelino Kubitschek, there were exchanges among Brazil, France and England about the development of intelligence services, above and beyond the great doctrinal influence from North America that was felt in the formation of information analysts.[217]

After the military takeover in 1964 and the creation of the National Information Service (SNI), the intelligence services of the Brazilian military regime expanded and began to demand a specialized institution to bring professional development to its personnel. However, until the foundation of the National School of Information (ESNI) in 1972, all the courses for civilians related to "information" were offered inside the Escola Superior de Guerra (ESG). According to João Valle, there was almost nothing in the curriculum of the ESG about information collection operations or about what is now called counterintelligence.[218]

A study carried out by Samantha Quadrat asserts that the professionalization of intelligence in this period of Brazilian history involved only "the sum of experience acquired in 'information' courses, of knowledge acquired through professional military education, and by attendance at courses oriented to military promotion."[219] Hence, in describing the historic antecedents of professionalization of intelligence in Brazil, we should emphasize the mainstream professional development regime of that time. In the case of the Army, it was through the Army Study and Personnel Center (CEP) that all the specific information

---

[215] Director Marisa Diniz, Intelligence Seminar, 2002.

[216] Minister Alberto Cardoso, Intelligence Seminar, 2002.

[217] Priscila Antunes, *SNI and ABIN: Between Theory and Practice. A look at the Actions of Brazilian Secret Services Through the 20th century/O SNI e ABIN: entre a teoria e a prática. Uma leitura da atuação dos Serviços Secretos Brasileiros ao longo do século XX* (Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002), 46-50.

[218] João Vale, *A Study of the SNI/Um estudo sobre o SNI* (Rio de Janeiro: Departamento de Sociologia e Política da PUC/RJ, 1998).

[219] Samantha Viz Quadrat, *Power and Information: the intelligenece system and the military regime in Brazil/Poder e Informação: o sistema de inteligência e o regime militar no Brasil* (Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000).

courses for officers and non-commissioned officers were created. This was true as well for the courses that started to professionalize, on a regular basis, specialists to staff the information organs such as SNI and the Army Intelligence Center.

However, as both ESG and CEP dealt with rather shaky knowledge in terms of intelligence, the leaders of the military regime and the SNI itself started to demand a type of professionalization in intelligence more in keeping with their perception of threat, which at that time was related to the opposition to the regime. Therefore, in the hope of solving the problems involved in the development of the National Information Doctrine and in the qualification of agents in the field of information or intelligence, the government authorized the creation of the National Information School. Through Decree 68,448 of 31 March 1971, ESNI was established, having its headquarters in Brasilia and being directly subordinate to the Republic's Presidency. ESNI took in all the courses and training related to the information area of CEP and of ESG. What was at the time a huge budget was devoted to the ESNI, in addition to curriculum support from North America.[220]

There were language courses (English, French, German, Italian, Chinese, and Russian) at the ESNI and also three specific courses in the intelligence field: A, B, and C. The first lasted 41 weeks, was aimed at military and civilians that have posts as managers and analysts. Recruiting targeted senior officials of the Armed Forces who had completed the Command and General Staff Course, and civilian university graduates. Course "B" was aimed at civilians and military who would take up information posts of medium level or become commanders in intermediate military ranks of the National Information System. The lower level was course "C", for the training and education of sergeants in the planning and direction of information operations. Students would enroll after having been nominated by ministries and by the Armed Forces, and the candidate was obligated to fulfill all the requirements set by the School.[221]

ESNI also offered training in the fields of information collection, counterinformation and information analysis, besides a two-day course for ministers and state secretaries, which taught them how to deal with the information they received. The concern at that time was how to make public the means of waging psychological warfare against communists, which required establishing the pattern of concepts and language constructs to be used.[222]

Another center for developing intelligence personnel during the Brazilian military regime was the School of the Americas, where around 450 Brazilian military officials were sent, according to data found by Quadrat, mainly in the years 1967 and 1968.[223] From the ESNI, the ESG and also the School of the Americas, the National Security Doctrine (DSN) began to be refined and put into effect, with the aim of establishing an apparatus responsible for combatting "subversion" in Brazil. The Internal Operations

[220] Antunes, 2002, 58-61.

[221] For further information on the recruitment of analysts, please see: Quadrat, 2000, 95-118.

[222] According to Samantha Quadrat, a way to achieve these goals was to produce dictionaries of the vocabulary related to the war on communism (Quadrat, 2000, 96).

[223] Quadrat, 2000, 112.

Detachment (DOI) and the Internal Operations and Defense Centers (CODIs) began to send their staff to be trained in interrogation techniques in England.

The formation of a whole generation of intelligence analysts and operators during the Cold War, and at the peak of the military dictatorship cycle in South America, decisively contributed to making any serious discussion of intelligence activities anathema, even well after the authoritarian regimes had themselves been left behind.

As an example of the changes that took place in the Army right after the end of the Cold War, we may examine the case of the establishment of the Army Military Intelligence School (EsIMEx), subordinate to the Army Chief of Staff. The creation of the school was part of a process, begun in the 1980s, to reformulate the intelligence services. The school presently is situated in Brasilia's Urban Military Sector, and counts among its students intelligence officials from the other two military Services as well as personnel from the highway police. Its teaching faculty is made up entirely of Army officials.

In regard to civil professionalization, we can say that there was a gap in intelligence education during the years that followed the demise of the National Information Service (SNI) in 1990. A new interest in this aspect of professionalization only appeared after 1996, when the information course at the *Escola Superior de Guerra* was again being offered, and debate had resumed, spearheaded by General Alberto Cardoso, about the creation of new intelligence legislation. During the first half of the 1990s, although the Secretariat of Strategic Affairs (SAE) had taken on the functions and the staff of the former General-Secretary of the National Security Council and of the National Information Service, its Human Resources and Training Center (CEFARH), established only in 1993, was not able to turn around the crisis in confidence surrounding the intelligence function. After the official establishment of ABIN in December of 1999, CEFARH was transformed into what is now ABIN's Intelligence School, the main center for professional development of intelligence analysts in the Brazilian government.[224]

2. Profile of an Intelligence Career at ABIN

Even though ABIN is not yet supported by the National Congress in terms of its requiring or recognizing an information (or intelligence) analyst career track, the Agency has chosen to value continuous education as the basis for professionalizing personnel until further parameters for career intelligence personnel have been established by law. According to Marisa Del'Isola Diniz, the director of ABIN, the teaching and learning strategies adopted at the Intelligence School are aimed at the production and the preservation of specific knowledge in the organization, the socialization of values, and the acquisition of specific abilities for the individual's ultimate assignment.[225]

In ABIN's present structure and in the scope of the proposed intelligence career, two functional personnel categories have been created: the information analyst, which

[224] For more on the experience of CEFARH, see Decree 782, of 25 March 1993.
[225] Marisa Diniz, Intelligence Seminar, 2002.

requires a university degree, and the information assistant, for whom a high school diploma is necessary. Some 1,600 individuals will be selected for those functional positions, in accordance with Provisional Act 42, which regulates Intelligence Careers.[226]

The selection process has been carried out by ABIN in partnership with the University of Brasilia and is composed of two parts. The first, both classificatory and eliminatory, is divided into three phases: a general knowledge test, an interview, and an individual background investigation.[227] The second part is an Intelligence Familiarization Course that lasts twenty weeks. To pass this course requires a grade of 60 percent. In accordance with item 2 of the edict issued on 24 December 1999 — and the first-ever regulation concerning personnel — the function of an intelligence professional:

> involves specialized technical work that demands theoretical-practical instruction in the methodology for obtaining data and producing knowledge; involves the creation of reports that provide follow-up on interconnected issues, and includes research in information networks, interviews in Portuguese and foreign languages, text interpretation and the collection of data through secret techniques and means, with full observance of individual guarantees and rights, and fidelity to institutions and to the ethical principles that guide the interests and the security of the State.[228]

In brief, the evaluation of candidates during the selection phase focuses on: analyzing the capacity to do research, reading, analysis and interpretation of texts in Portuguese and other languages, the capacity to elaborate reports, to utilize information networks for communication, to memorize names, concepts and oral and written instructions and, among other things, the capacity to endure the daily working routine, and to perform under pressure and in unpredictable situations.

In the case of candidates who have been selected to take part in the Intelligence Familiarization Course, they have the right to financial aid that corresponds to 50 percent of the initial salary paid to the employees of the Brazilian Federal Public Service who have a university graduation. Candidates may be expelled from the Familiarization Course if they commit serious disciplinary breaches, show themselves to be incompatible with what is expected of them, exceed the absenteeism limit (15 percent), have low grades in any of

---

[226] Candidates who hold a university degree may have graduated in any academic field and, in addition to general and specific topical knowledge, they must also have proficiency in at least one foreign language.

[227] It is required that the candidate give authorization to have his background investigated. This investigation will only be carried out if the candidate is approved through the second phase of the selection process. This second phase is made up of a personal questionnaire, and the review of official documents: negative criminal and civil records maintained in the candidate's residential region in the previous five years, as well as negative records from the Federal and Military Justice Ministry and a personal declaration made by the candidate stating that he/she is not the subject of any police inquiry at either the state or national level.

[228] Edict 1/99 - AI/SI, of 24 December 1999.

the subjects of the Course or reveal physical inability for the thorough fulfillment of curriculum requirements. The final grade in the Course is the average obtained during the Intelligence Familiarization Course.

In the selection carried out in December of 1999, according to the information provided by ABIN, there were 9,064 candidates for 120 vacancies, but in the following year this number increased to 10,546 candidates for 61 vacancies. By the end of the Familiarization Course, there was a 20 percent completion rate among selected candidates, a rate that, according to the Ministry of Planning, is within the norms for the federal professional employee selection process in Brazil.

As an analysis made by the board of directors of ABIN points out, the candidates approved through the selection process can be divided into three groups. The first is made up of people who are simply looking for a job and a salary. The second group includes people who have sought information on the intelligence analyst profession before the selection process, for the purpose of being well prepared. The third group, in contrast to those in the second group, consists of those who know nothing about the intelligence area, but who have tried to adapt themsleves to the requirements of the new profession.[229]

In regard to the analysts approved in the selection process, Professor Marisa Diniz points out that most of them are 25 or 26 years old, but ages range from 23 years to 60 years. The older candidates are those who, above all, are looking for stability, and usually are people with no background in the intelligence area. The youngest, most of them with no clue about intelligence, bring value to the Agency due to their university education. An important contribution of those young candidates is in the technology fields, as there has been a major deficit in the technical capability of Agency personnel, since the early 1990s.

Personnel data provided by the Agency show that there has been an increase in the number of women in the Agency. In 1999, ABIN had 299 women in its staff, representing 24.51 percent of all analysts. In 2002, there were 480 women, accounting for 27.08 percent of ABIN's intelligence analysts.[230]

In addition to the young university graduates who are recruited and hired with no previous experience in the field of intelligence, "reformed" military intelligence officials are also brought on. The hiring of these former military personnel is meant to fill gaps that are unique to intelligence. The view is that these individuals, who have gone through an entire

---

[229] Interview with Professor Marisa Diniz, August 2002.

[230] The pressures exerted toward the professionalization of intelligence activity come not only from different sectors of society and the parliament but also from the public employees themselves. In April 2002, the Agency Employees Association (ASBIN) was created and in October of that same year had two-thirds of the active employees as members. According to ASBIN, the discussion in the National Congress of a process to create a Career Plan had not been discussed with the employees and that fact raised ABIN's analysts' awareness of the need to have an association for the administrative and legal defense of those professionals' interests.

military career, including the Army Staff Course, will bring value to strategic analysis due to their analytical skills.

In regard to budget-related matters, the remuneration offered to ABIN employees is lower than that of many other categories of State personnel, and that has led to the loss of some recently selected young candidates. That meant the loss of specific public investment, besides the lack of continuity in the process of formation of new staff and of the renewal of the old staff, even to the point of jeopardizing security.[231]

One means of resolving this salary gap is to leave open some leeway for negotiation, in accordance with rules set by the Ministry of Planning. For example, one tactic makes it possible to supplement the minimum monthly salary with a bonus of up to 50 percent, granted according to the employee's performance and his/her qualifications obtained in courses.

The Career Plan established by Provisional Act 42 (remembering that this Act has not yet been approved by the National Congress as this essay was written) defines the educational and promotion criteria for the intelligence career, and also addresses the concerns of those who retire from ABIN. The plan for career development rests on job progression and promotions. The initial education of analysts in the field of intelligence is through the Profession Familiarization Course. This course is oriented toward candidates who hold a university degree, and is meant to qualify them for specific functions and to provide them with the chance to begin to adopt the values essential to the career. The three years that follow the introductory course correspond to the mandatory training in which the analyst must be approved so as to become a part of the Agency's staff and to share the stability it represents. He/she is subjected to a specific evaluation and approval, which leads to his/her first functional advancement. The proposal of the Career Plan is that, after eight years of formation, the analyst goes through a Post-Qualifying Course. However, participation in this course will be subject to an internal selection process, and it requires that the candidate has demonstracted success in a post at ABIN. After a period of seven years, the analysts who pass through the Post-Qualification Course can take part in the Advanced Course. This course is aimed at the preparation of the analyst to formulate strategic analysis of the highest level, "including the strategic management of intelligence for the sake of the security of the State and of the society."[232]

The performance of information analysts and assistants is evaluated periodically and, depending on their performance, they do or do not receive a Performance Bonus in

---

[231] After the publication of Provisional Act 42 (25 June 2002), seven analysts resigned their posts.

[232] According to an interview given by the director of the Intelligence School, Colonel José Olavo Coimbra de Castro, the Post-Qualification and Advanced Courses would be considered by ABIN, respectively, as equivalent to a master's and doctoral degree, *stricto sensu*. To achieve equivalence *latu sensu* (by extension), students who take post-graduate courses at the School, following the order of the Agency's General Director, will have to declare a disciplinary specialization to have those courses count toward a degree. After the process of incorporation of such arrangements into the career plan, the analysts will take a complementary course focused on issues of interest to the intelligence field. See article 5, clause III, Provisional Act 42.

the Information Group (GDAGI). The specific criteria and procedures used in this evaluation are promulgated by ABIN's General Director him/herself. There is an individual evaluation and an institutional evaluation. In accordance with article 13 of Provisional Act 42, those bonuses will later be part of retirement and other pensions depending on the average of points received by the employee in the previous sixty months of activity. Another bonus they have the right to is the Intelligence Complementary Bonus (GCI), available to information analysts and assistants who perform certain types of duties related to their position in ABIN's units. It is worth mentioning that it is forbidden to any career professional to perform any other kind of activity, paid or not paid, due to the nature of this occupation.

As a way to assure the return of the investments made in the professionalization of its analysts, the Agency forbids the transfer of its career members to any other organ of the public administration, at any level, during a period of ten years. The only possible exception occurs when the transfer provides outstanding value for the State and the society. Another way to avoid investment loss is to oblige the Agency's employees to reimburse the Treasury for what was spent on his professional development, both in Brazil and abroad, in case an employee seeks to be discharged or resigns before a period of the same length covered by the investment has passed by, in the same way as reimbursement of investment must be made to the State in the case of the professional development of university researchers.

Although the quality and the effectiveness of the educational processes inside ABIN are not known, the organizational expectations manifested by ABIN itself suggest that the professional preparation through those courses has as a purpose to prepare information analysts for the planning, execution, coordination and control of the production of intelligence knowledge that interests the State for the safeguard of issues considered sensitive, and for other research activities and scientific and technological development.[233]

3. Education of the Intelligence Staff at ABIN

One of the main challenges faced by ABIN's Intelligence School has been precisely to bring feasibility to the education of its projected 1,600 new public employees, and a special effort is underway to qualify the analysts who hold a university degre. This is considered one of the greatest needs of the Agency, according to the present Director of the Intelligence School.[234]

The education of intelligence professionals at the ABIN School tries to emphasize the methods and techniques that develop specific abilities in the employees, and that complement academic knowledge already acquired by these personnel. This development of operational techniques does not apply, according to information provided by the Agency, to "tactical knowledge" (an expression used to refer to the search for operational information utilized by the police); instead, the methodology is used just for the production of

[233] Article 29 of Provisional Act 42.

[234] Interview given by Colonel Castro, Director of ABIN's Intelligence School.

strategic knowledge with the purpose to orient or re-orient public policies. In this teaching and learning process, the employee's ability to analyze certain information is valued, as well as is the capacity to summarize it, to think logically, and the capacity to work under pressure, and to remain loyal and carry out responsibilities. These are requirements that are being observed from the beginning of the selection process.

The curriculum at the Intelligence School is considered secret, and only those directly involved are familiar with it. According to Agency officials, ABIN does not make its curriculum public because the courses are not open to the public in general. However, the information obtained by the authors makes it possible to divide the courses into two areas. The first set of courses is related to methodological matters typical of intelligence, and the second set is made up of general knowledge courses, among them foreign languages. From what can be inferred, only the specific courses in the intelligence area undergo systematic evaluation, and the general knowledge courses are given by means of lectures. Instructors in courses that are specific to intelligence are all employees of the school, whereas general knowledge courses are presented by instructors invited by the Agency, many times through agreements with other institutions.

There is a noticeably high level of participation by professors from the University of Brasilia in ABIN's school, and that is justified by the agreement made between this University located in the Federal District and ABIN's Central Agency. One specific and rather important contribution of the University of Brasilia to the Agency is in the development of new pedagogical resources for the teaching and learning process. Together with the University, ABIN has been developing distance-education methods, trying to broaden its teaching process to the whole of the national territory. This approach helps to meet the need for continuing education in intelligence and lowers the always-increasing costs of education. Other innovations employed by the Agency are "case studies," the formulation of scenarios, and the development of courses that simulate reality as a way to prepare for situations that analysts face in their daily working routine.[235]

A number of institutions devoted to the formation of professions for the federal administration (among them the Advanced School of Treasury Administration and the National School of Public Administration, to note two examples) collaborate with the professionalization process at ABIN. In the case of the *Escola Superior de Guerra*, there is even an exchange on a regular basis, and so some instructors from ABIN´s Intelligence School instruct in the Advanced Strategic Intelligence course at ESG.

ABIN also promotes symposia and gives courses to private and public companies about how to protect sensitive information, as occurs with the Financial Intelligence Course at the Federal University of Rio de Janeiro, as well as in a course given at the National Council of Attorneys General.[236]

---

[235] Brazilian Intelligence Agency, October of 2002.

[236] Interview given by Colonel Castro.

4. Values and perceptions of Intelligence Professionals in Brazil

In terms of values, the preliminary results of an international survey administered to 47 permanent high-level employees of ABIN show a significant consistency between the values considered to be desirable and the values they indicate as being presently experienced in the organization. Respondents included 25 managers, 12 senior analysts and 10 intelligence analysts selected in the past seven years.

The survey asked about the type of professional needed (in terms of personal qualities, attitudes, capacities and intellectual abilities), and also about the products of intelligence (nature of the information, kinds of problems) and the status of the profession (profile of tasks, degree of institutionalization, relations between decisionmakers and analysts). Although the large number of variables resulting from this research (373) will require a more thorough analysis than possible at this time, a greater perceptual distance between "where intelligence professionals are" compared with where they "should be" was noticed in the group of questions about the status of the profession in comparison to the other groups of questions. A greater perceived distance between "where we are" and "where we should be" was also evident among younger analysts than among senior analysts and managers in regard to personal qualities and attitudes expected of intelligence professionals, perhaps reflecting the idealism common to younger professionals.

In general, these results are also consistent with the hopes and expectations that Brazilian intelligence managers have for the role to be played in the professionalization process by a Code of Ethics. In the words of General Alberto Cardoso, ex-chief-minister of the Institutional Security Office of the Presidency of the Republic of Brazil, "the code of ethics is an aid to the intelligence professional who has feelings of doubt about personal attitudes — whether their attitude is "right," whether it fits into what the entire society believes as the proper thing to do, in terms of timeliness, impartiality...." [237]

Among the values pointed out as desirable by the managers we find not only the performance of lawful duties, tasks and responsibilities, as required of federal public employees, but also the duty to practice "intelligence" with sound judgment, security awareness, and impartiality. These respondents also see intrinsic value in the search for truth as a basic element of analyst behavior, expect discretion when employees deal with issues related to work, and they presuppose that professionals will not make use of the information they have access to as public agents for private purposes. These expressions of behavioral expectations on the part of intelligence professionals of the Brazilian government imply their *adoption* of a group of beliefs and values that guide attitudes and behaviors, contributing to the necessary confidence in personal and professional actions, even after they retire or leave intelligence service.

Considering that respondents to the survey had on average spent 17 years in the intelligence field as of October 2002, the degree of cohesion around the values expressed by ABIN managers seems to be rather meaningful. Naturally a more refined statistical

[237] Interview given by General Cardoso on 1 August 2002.

assessment of the differences among the different categories of individuals and/or groups of issues will be necessary so as to qualify this initial perception. We expect to explore further not only the magnitude but also the direction of the differences that appear in terms of how various aspects of intelligence "are" perceived to be, compared to how they "should be."

FINAL CONSIDERATIONS

The dual conclusion of this essay is optimistic: Intelligence is coming to be professionalized at what we may consider the international level, and trends in the professionalization of governmental intelligence in Brazil are positive.

However, this second part of the conclusion should not be accepted uncritically. We must remember that ABIN´s Career Plan has not been passed by the National Congress, that the internal Code of Ethics is not yet in effect, that the mechanisms of external control still are very precarious, and so there is still is a "long way to go." Of course many of these areas of potential improvement depend on political and administrative decisions taken by the President and the National Congress, but this is precisely why we believe that the Brazilian intelligence services should concentrate on professional development in areas that depend less on external resources and decisions; namely, reforming and strengthening training and education systems.

Besides requiring more time to come into its own, the professionalization of intelligence activities in Brazil still depends on what goes on in the armed forces and in the police forces, and not only on what takes place at ABIN. In the case of the military and police sub-systems, almost nothing about the criteria and the indicators that have been discussed in this text is known. We hope that the Mixed Commission for the Control of Intelligence Activities (CCAI) at the Brazilian National Congress can soon return to this issue and contribute decisively in the coming years to the improvement of intelligence professionalization in the Brazilian government.

Although intelligence activity is still a function with problematic *status* in the police and armed forces in Brazil, since the mid-1990s a process of re-evaluation and revision of this function in many national agencies has been joined. As an example, since 1995 there has been a public selection process to recruit intelligence analysts that today form a significant part of the ABIN staff. The public selection process incorporates a background investigation that clearly demonstrates the concern for integrity in this governmental career. Another aspect that demands attention is the discussion of personnel promotion mechanisms that begin to incorporate criteria based on merit, rather than just time on the job. Finally, an indicator that could point to the professionalization of intelligence activity in Brazil would be the legal establishment of an "information analyst" career, currently under discussion in the National Congress. This indicator, once in place, would go far toward signaling that intelligence exists as a profession in Brazil.

To sum up, there is a lot to be done if the aim is to produce in Brazil the kind of synergy between rules and institutions that could guarantee a greater relevance to intelligence

in governmental decisionmaking processes, specifically in the areas of foreign policy, national defense and public order — a kind of synergy that Robert Jervis claimed for the North American case more than fifteen years ago.[238]

BIOGRAPHIES

Marco Cepik holds a Doctorate in Political Science from IUPERJ (*Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro*), and is a research associate with the Strategic Studies Group at that university. He is also a professor in the Political Science Doctoral Program and the International Relations Master's program at the Federal University, Rio Grande do Sul, in Porto Alegre, Brazil. Among his recent books are: *Espionage and Democracy/Espionagem e Democracia* (Rio de Janeiro: Editora. FGV, 2003) and *International Politics* (Rio de Janeiro: Belo Horizonte, 2004), with Jose Miguel Martins. *mcepik@yahoo.com.br.*

Priscila Antunes is in a doctoral student in the Political Science Program at the *Universidade de Campinas* (UNICAMP), in Brazil, where she is sponsored by the FAPESP, a state government agency headquartered in Sao Paulo that promotes research in Science and Technology. Priscila has recently published SNI and ABIN: Between Theory and Practice. A look at the Actions of Brazilian Secret Services Through the 20th century/O *SNI e ABIN: entre a teoria e a prática. Uma leitura da atuação dos Serviços Secretos Brasileiros ao longo do século XX* (Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002). *prica@unicamp.br.*

[238] Robert Jervis, "Improving the Intelligence Process: Informal Norms and Incentives," Intelligence: Policy & Process, James Keagle, Alfred Maurer and Marion Tunstall, eds. (Boulder, CO: Westview Press, 1985), 113-124.

Perú: Frustraciones en los Intentos por Reconstruir Su Sistema de Inteligencia

Andres Gomez de la Torre Rotta

Resumen

Mas de dos años han pasado desde el punto de partida de la reconstrucción profesional del aparato de inteligencia peruano a partir de la traumática caída del régimen autoritario que gobernó al país entre 1990 y el 2000. Este proceso de reconstrucción de la inteligencia se ha visto complicado por diversos factores que estarían impidiendo contar en el corto plazo con un aparato funcional acorde a tiempos democráticos. Existen fuertes indicios de una importante y sigilosa resistencia al cambio en estos menesteres, pues todavía en el país, subsiste un tipo de cultura organizacional en seguridad opuesta al cambio y muy poco permeable a las innovaciones. Estos serian desde luego problemas estructurales subsistentes y subyacentes, que no se modifican necesariamente por el supuesto "simple" hecho de la transición de un régimen político a otro. Lo cierto es que hay una sensación subterránea de conformismo, apatía y hasta desidia y desconfianza en la necesidad de construir y moldear un sistema de inteligencia que exhiba eficacia y logros, en un contexto de control, supervisión y escasa liberalidad en sus actividades y actuaciones, a diferencia de la década anterior. También complica el asunto la creciente inestabilidad interna y externa en simultaneo que sufre el Perú y que coloca al país en una serie de problemas que afectan su viabilidad como estado-nación.

Introducción

Luego de los luctuosos y controvertidos problemas por todos conocidos que afectaron al sistema de inteligencia nacional durante los diez años de gobierno del ex-Presidente Alberto Fujimori (1990-2000), el breve gobierno de transición del Presidente Valentín Paniagua Corazao (Partido Acción Popular) entre noviembre del año 2000 y julio del año 2001 y el gobierno del Presidente Alejandro Toledo (Partido Perú Posible), a partir de julio del año 2001, intentaron recomponer éste complejo y delicado sistema, aspecto que adquirió las características de *reconstrucción total del aparato de inteligencia*. Como expresara acertadamente el congresista Luis Ibérico, (Frente Independiente Moralizador) y a su vez Secretario de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia del Poder Legislativo, "tanta importancia cobró el Servicio de Inteligencia Nacional que el colapso del régimen de Fujimori estuvo acompañado por el colapso del SIN".[239]

[239] Discurso del Congresista Luis Ibérico Núñez de la bancada del Frente Independiente Moralizador (FIM) y entonces Secretario de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia en la Audiencia Parlamentaria sobre Presentación del Informe de Recomendaciones sobre los servicios de inteligencia peruanos realizado por el grupo de estudios de la Universidad de Harvard. Congreso de la República, 3 de julio del 2002.

El antiguo Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) fue trastocado en sus funciones; no solamente se personalizó sino que fue empleado para una causa política en vez que para objetivos nacionales de Estado. Ello se debió en mayor medida al agudo problema de la inexistencia de un aparato político-partidario que sustente el proyecto ideopolítico del régimen 1990-2000, en ausencia de ello, quienes gobernaron en ese entonces se apoyaron en mecanismos reales de poder, particularmente de las Fuerzas Armadas del Perú, actores privilegiados, gravitantes y tradicionalmente deliberantes en la historia del país, quienes además, desde la creación del sistema de inteligencia nacional, por los años sesenta, habían obtenido sigilosamente el control y patrimonio de estas dependencias, sin ninguna observación ni cuestionamiento desde la sociedad civil — especialmente en los años ochenta — a la salida del régimen militar de los Presidentes Generales EP Juan Velasco Alvarado (primera fase) y Francisco Moralez Bermúdez Cerrutti (segunda fase) 1968-1980.

Ante tales circunstancias vale la pena señalar que en el mundo contemporáneo vienen primado conceptos de reforma, reestructuración y reconstrucción de órganos de inteligencia especialmente en el tránsito hacia la democracia o también llamados procesos post-autoritarios. Podríamos decir que, coincidentemente, el caso peruano tiene elementos bastante parecidos con el diagnóstico situacional de la experiencia y proceso Chileno, en donde el gobierno democráticamente elegido que se inicia en 1990 bajo la jefatura del Presidente Patricio Aylwin tuvo que encarar una difícil tarea de reconstrucción de su sistema de inteligencia, a partir de un controvertido y difícil patrimonio histórico: las entidades CNI y la DINA del régimen 1973-1990, las mismas con características más o menos parecidas al ex-Servicio de Inteligencia Nacional del Perú. Lo real y cierto es que, lamentablemente hoy en día la inteligencia nacional no está a la altura de las circunstancias, "y hoy, así como estamos reconstruyendo la democracia, tenemos también que reconstruir nuestro sistema de inteligencia y su órgano rector y centralizado, que ya no se llama SIN sino CNI: el Consejo Nacional de Inteligencia."[240]

Una primera aproximación de corte genérico al caso peruano ha sido la escasa propensión a generar políticas de *continuidad y permanencia* en el sector inteligencia, como progenitores del *profesionalismo.* Al mismo tiempo en el Perú no se ha producido lamentablemente todavía un amplio debate nacional que involucre a todos los sectores interesados en torno de qué tipo de Inteligencia Nacional queremos y de cuánto tiempo se dispone para maximizar la funcionalidad del aparato, un aspecto determinante para alcanzar el objetivo de profesionalismo.

Es importante comentar que en el Perú los temas de seguridad, defensa e inteligencia prosiguen — aunque por cierto ahora con menor intensidad — monopolizados por las Fuerzas Armadas, existiendo poco espacio para ampliarlos a la sociedad en su conjunto, sin embargo pueden percibirse en estos últimos tiempos algunas señales positivas de cambio al respecto. Otro aspecto adicional que complica las cosas es que la comunidad de defensa del Perú (los civiles especialistas en temas de seguridad y sus institutos u Organizaciones No Gubernamentales) constituyen grupos muy reduc-

[240] Discurso Congresista Luís Ibérico, 3 de julio del 2002.

idos que resultan insuficientes para expandir una nueva mentalidad que promueva y construya una emergente cultura democrática de seguridad.

Una compleja y turbulenta transición en Inteligencia

Luego de la caída del régimen del ex-Presidente Alberto Fujimori se sucedieron consecutivamente como Jefes de Inteligencia varios oficiales militares del antiguo Servicio de Inteligencia Nacional. En paralelo, el Congreso de la República del Perú había procedido a fines del año 2000 a derogar la ley de creación del sistema y Servicio de Inteligencia Nacional y todo el andamiaje legal de 1991-1992 en materia de seguridad, que tocaba especialmente al sistema de inteligencia y se había aprobado una nueva ley, que perfilaba una nueva agencia; el Consejo Nacional de Inteligencia como órgano rector y principal del sistema y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica (DINIE) como ente de producción de inteligencia estratégica en los llamados dominios y campos no militares de la seguridad.

El Vicealmirante (R) Alfonso Panizo Zariquey fue ex-Comandante General de la Marina de Guerra y ex-Presidente del poderoso Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas en el tramo final del gobierno del Presidente Alan García Pérez (1985-1990) a fines de los años ochenta. Fue defenestrado en el acto de toma de posesión de mando presidencial del Presidente Fujimori el 28 de julio del año 1990 por el Vicealmirante Montes Lecaros. Alfonso Panizo como Presidente del CNI intentó reducir drásticamente la situación de excesivo personal existente en los servicios de inteligencia pues como acotó a la prensa nacional, que se redujo significativamente el número de personas que trabajaban en esas instalaciones en el servicio activo de las FFAA[241] y así dió los primeros pasos para desmilitarizar el aparato. En su gestión, por vez primera en la historia de esta institución dos funcionarios civiles ocuparon simultáneamente las estratégicas direcciones del frente interno y el frente externo de la organización.[242] Asimismo redujo notablemente la excesiva congestión de personal dentro del sistema mediante un proceso continuo y constante de racionalización administrativa, que era una necesidad insoslayable que se venía posponiendo por años. Durante la gestión del Almirante Panizo se hicieron esfuerzos por mejorar y generar confianza y acercamientos con sectores de la prensa nacional — tradicionalmente recelosos con este tipo de entidades — y se hicieron las primeras aproximaciones en el frente externo para asegurar necesarios canales de coordinación con entidades homólogas del extranjero, lo que era desde luego todo un desafío puesto que no se conocía ni los niveles ni los tipos de contactos establecidos por la administración del antiguo SIN. Tal fenómeno obligó por otorgarle a estos encuentros con órganos similares del exterior de un cariz del más alto nivel académico y técnico para evitar cualquier atisbo de politización o personalización en estas complejísimas y sofisticadas relaciones internacionales.

---

[241] "Reducen de 2,400 a 400 el número de personas que trabajaban en el sin", Entrevista al Vicealmirante AP (R) Alfonso PANIZO Zariquey, *La República,* Lima, Perú, 10 de octubre del 2001, 10.

[242] Panizo indicó igualmente que se han incorporado más civiles, especialmente en el manejo de las áreas estratégicas, como las direcciones de los frentes interno y externo. *La República,* Lima, Perú, 10 de octubre del 2001, 10.

Estas convergencias dieron resultados muy positivos, generando los primeros signos de confianza recíproca y reprofesionalización del aparato hacia el exterior, bajo el concepto matriz de "cooperación e interacción para enfrentar desafíos y amenazas comunes de seguridad". Esta variable fue subrayada permanentemente por el discurso político de Alfonso Panizo.[243] Otro aspecto importante de esta gestión sin lugar a dudas fue el evitar un ingreso masivo e indiscriminado de personal para cubrir puestos. Como se sabe, uno de los "talones de Aquiles" del sistema de inteligencia peruano, especialmente en su aparato no militar, es incorporar a funcionarios con escaso nivel académico y profesional para asumir responsabilidades. Ello es parte de una cultura política basada en el amiguismo y clientelaje, que ha hecho mucho daño y ha afectado crónicamente a la institucionalidad del organismo. Además el Perú es quizás uno de los pocos países del mundo que incorpora en sus filas de inteligencia a personas sin un previo concurso público de méritos, evaluación y más grave aún sin pasar previamente por una Escuela de Inteligencia para formar a los nuevos profesionales en aspectos mínimos e indispensables para el desarrollo de sus futuras actividades. Adicionalmente en la gestión Panizo se hizo visible la vieja pugna entre sectores del Ejército con los de la Marina de Guerra para asumir el liderazgo en el sector. Palabras como "marinización" o "militarización" en sentido peyorativo, eran empleadas por sectores enfrentados para deslegitimarse recíprocamente. En tal sentido consideramos que ese no es el meollo del problema; si la pretendida "marinización", "militarización" o "policialización" traería consigo aparejada la *profesionalización*, no existirían problemas; el tema reside en que tales supuestos no han podido consolidar de forma idónea y eficiente la estructura del actual ente de inteligencia, menos aún de la DINIE.

Un denominador común de dos administraciones

Probablemente un error similar — a nuestro muy particular entender — que cometieron las administraciones de inteligencia del post-autoritarismo fue el haber reclutado a oficiales de las Fuerzas Armadas en situación de retiro para cubrir puestos en la nueva agencia de inteligencia sin una mínima experiencia previa o formación en tal especialidad. Desde luego, habría que sopesar ciertamente que todo ex-oficial de las Fuerzas Armadas que mantuvo vínculos con la especialidad o temas de inteligencia en la década anterior era "per se" objetos de *sospechas* de haber mantenido nexos con la antigua organización (el SIN y sus nexos). A tal punto llegó la situación que el arma de inteligencia del Ejército fue cancelada y existieron intentos por cerrar la Escuela de Inteligencia de la Fuerza Aérea de Perú en el año 2001. La realidad — tal vez descarnada — es que muchos de esos oficiales que llegaron a la organización en el post-Fujimorismo antepusieron sus intereses personales, crematísticos o corporativos, antes que el compromiso por levantar a la nueva entidad de inteligencia y servir al país en una nueva era. Estos fenómenos lamentablemente minaron lenta, pero inexorablemente el intento por

[243] Entre sus nuevos objetivos de defensa de la seguridad nacional, el CNI destaca la necesidad de incrementar la coordinación y cooperación entre los gobiernos de la región. Entrevista al Jefe de la CNI Vicealmirante Alfonso Panizo. Diario *Liberación*, Lima, Perú, 12 de octubre del 2001, 5.

revitalizar el esfuerzo para levantar el nuevo organismo, al extenderse y multiplicarse las rencillas internas, juegos de poder, prácticas conspirativas y falta de solidaridad corporativa. El poco profesionalismo de muchos de estos funcionarios fue expoliando lenta pero inexorablemente las buenas intenciones y esfuerzos realizados por los dos altos jefes antes mencionados para reconstruir la inteligencia en el país, arruinando lo poco avanzado en el año 2001 e inicios del 2002 en el entendido de recuperar la eficacia del sistema de inteligencia y adaptarlo a las nuevas exigencias.

Una prueba inobjetable de ello es la Resolución Ministerial 340-2002-PCM de la Presidencia del Consejo de Ministros, evacuada en el mes de septiembre del año 2002,[244] basada en el Informe Especial N 01-2002 OGA/CNI y que autoriza a un Procurador Público a iniciar acciones penales contra un ex-Jefe de la DINIE, llegado durante la administración de uno de los Directores antes mencionados en tiempos democráticos: el caso específico — al margen de su desenlace, responsabilidades e implicancias reales — resulta muy similar al de los conocidos sucesos del antiguo SIN: el sensible y liberal manejo de los gastos y fondos reservados de operación, esto es las llamadas partidas presupuestarias del "Régimen de Ejecución Especial" ("dinero negro" en jerga o argot de inteligencia). Tales acontecimientos parecerían abonar en la causa de quienes dicen que en la inteligencia del Perú se ha enquistado una suerte de cultura organizacional y laboral estructuralmente acrónica. Lamentablemente, como un organismo de inteligencia no es un órgano más del aparato público, sino una entidad de muy especiales características, la existencia de gastos y fondos reservados siempre afectará y minará tarde o temprano la moral, ética y prestigio del organismo. Es por ello que esta materia resulta ser de vital interés, particularmente en cuanto al caso peruano ya que conlleva invariablemente al tema del control (especialmente el auto-control o profesionalismo) y supervisión de estas entidades públicas que en Perú ha sido al decir lo menos, totalmente ineficiente.

Decisiones Presidenciales

En su discurso de asunción de mando, el electo Presidente Alejandro Toledo, el 28 de julio del año 2001, fue enfático en señalar que serían civiles y no militares los que ocupen los puestos de la seguridad nacional; tanto en el Ministerio de Defensa como el de la Presidencia del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI). Y la promesa se hizo realidad cuando, a mediados de enero del año 2002, el politólogo y profesor universitario Juan Velit Granda, militante primigenio del partido de gobierno (Perú Posible) y no alineado a la derecha tradicional, ocupó la jefatura de la CNI siendo el primer civil en la historia del sistema de inteligencia en hacerlo. Un aspecto que probablemente introdujo elementos discordantes es que Velit no pudo elegir a su segundo en jerarquía — a diferencia de sus antecesores — pues el gobierno de Toledo colocó como jefe de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica al General de Brigada EP (R) Daniel Mora Zevallos, también perteneciente a las filas del flamante oficialismo de Perú Posible.

[244] Ver diario oficial El Peruano 20, no. 8117 (11 de septiembre del 2002), 229739-229742, en http://www.editoraperu.com.pe/.

Promesa presidencial cumplida

Juan Velit Granda es un reconocido profesor universitario y periodista especializado en temas de seguridad e inteligencia, viejo instructor de las Escuelas de Guerra de las tres ramas castrenses y de la Policía Nacional, es un político profesional muy cercano al establecimiento militar; se desempeñó como Congresista de la República ocupando la Comisión de Relaciones Exteriores y Justicia entre el año 2000 y 2001. Probablemente sea uno de los pocos civiles en el Perú más entendidos en los temas de defensa y seguridad. Velit insistió en todo momento en señalar que la situación de la inteligencia nacional era crítica: "desgraciadamente debo confesar que el CNI estaba desmantelado. Actualmente no tiene instrumentos para trabajar. Principalmente carecemos de personal. Nuestros cuadros no están preparados todavía para asumir tareas delicadas. Preparar un cuadro de inteligencia es un proceso lento" aseveró y también expresó que "hacemos un trabajo con muchísimas limitaciones".[245]

Por su parte, el General Daniel Mora Zevallos era un General perteneciente al arma de ingeniería del Ejército. Coronaba su trayectoria profesional en dos aspectos importantes: había sido el representante del Perú en la Misión de Observadores Militares (MOMEP) durante el conflicto con Ecuador de la Cordillera del Cóndor en 1995 y fue cesado del Ejército por fuertes discrepancias con las autoridades militares en el poder, convirtiéndose en agudo opositor al gobierno de Fujimori. En su condición de oficial de ejército perteneciente al arma de ingeniería, tenía ideas interesantes para insertar en la DINIE — temas relevantes como el campo tecnológico dentro del estudio de las amenazas y oportunidades; conocía bien la problemática de la sensible frontera nor-oriental del país. Sin embargo, varios hechos de la complicada situación interna del país generaron problemas en esta gestión: la intensificación de protestas sociales (particularmente sucesos de la revuelta en la ciudad de Arequipa en mayo del 2002 y de Tarapoto en junio del mismo año); y los problemas de orden interno y la escasa estabilidad institucional del régimen en los primeros meses del año 2002 afectaron negativamente el trabajo del equipo conformado por Velit y Mora al frente del CNI y DINIE respectivamente. Su labor fue objeto de algunas críticas desde el Ministerio del Interior y de la Presidencia del Consejo de Ministros. También hubo muchos elementos interpersonales en los más altos niveles de decisión política que minaron la labor de éste binomio. Un aspecto adicional es que, por vez primera un civil y un militar coexistían dentro de un órgano de seguridad de estas características en el Perú, pues los sistemas de inteligencia en el país han sido tradicionalmente un coto reservado de las Fuerzas Armadas, particularmente del Ejército. Ello también habría sido evaluado por ciertos sectores puntuales de la milicia del ejército de tierra, quienes desde un peculiar punto de vista corporativo, no gustaban de tener como superior a un civil, particularmente en una entidad tan identificada a las Fuerzas Armadas como lo era inteligencia. Este es un problema persistente de relaciones civiles-militares todavía subsistente en el Perú y que

[245] "Inteligencia sin espejismos", Entrevista del periodista Pablo O'Brien a Juan Velit Granda, Presidente del CNI, Revista *Caretas,* 23 de mayo del 2002, 78-79.

hace que justamente éste modo de pensar contribuya a cimentar criterios anacrónicos, que a lo que contribuyen es únicamente a debilitar la seguridad.

Nuevos cambios, nuevos problemas, nuevos retos

No hay duda que, pese a la politización extrema que se ha producido en el Perú sobre la reconstrucción de los aparatos de inteligencia, existe tras esta manifestación la imperiosa necesidad de rearticular un órgano fundamental para los procesos de toma de decisiones, puesto que, como anota muy bien Jorge Correa Sutil "Un Jefe de Estado, en un país moderno necesita información de lo que ocurre en otros países, en economía orden público, seguridad. Esta información debe ser reunida, coordinada, sistematizada y entregada por organismos que, además están bajo el control del legislativo".[246] Mientras tanto, a fines del mes de julio del año 2002 el gobierno decide reemplazar a Velit por el ex-Ministro del Interior Fernando Rospigliosi Capurro, un periodista y sociólogo, ácido opositor al régimen de Fujimori, quien en su condición de ex-jefe de los cuerpos policiales, había asegurado una importante llegada a este segmento, indispensable para los intereses y necesidades de coyuntura del gobierno. El problema — muy soterrado por cierto — resultaría de una mala percepción subyacente de las Fuerzas Armadas hacia Rospigliosi, por ser un tradicional y agudo crítico a ellas, en su condición de periodista desde inicio de los años noventa, además de exhibir una importante empatía con la Policía Nacional (PNP), tradicional "rival" de las Fuerzas Armadas dentro del sistema de inteligencia. Fernando Rospigliosi es la segunda persona de origen civil en ocupar la jefatura del sistema de inteligencia, algo saludable por cierto, pero que no garantiza necesariamente la desmilitarización y/o despolicialización de los órganos de producción de inteligencia estratégica de campos no militares, por que como muy bien anota el experto Chileno Carlos Maldonado Prieto, existe una "fuerte influencia de las Fuerzas Armadas en las estructuras de inteligencia de los países. Estos ocurren especialmente en los casos de Brasil y Perú...dicha injerencia de los militares en algunos casos va en directo desmedro de la participación de los civiles en dichas materias".[247]

Una critica prospectiva

Una primera aproximación a este reporte histórico desde la caída del régimen político 1990-2000 hasta nuestros días es que, contrariando a las tendencias y prácticas habituales en este campo, aplicables a toda democracia representativa sensata y consecuente con la continuidad de políticas en sectores tradicionalmente sensibles y claves, es que el poder político legítimamente elegido ha optado por la equivocada y hasta negligente actitud de cambiar de Jefaturas de Inteligencia como si fueran simples "fusibles", considerando

[246] "¿De la CNI al SNI?", entrevista a Jorge Correa Sutil, Subsecretario de Interior de Chile, *El Mercurio,* Santiago de Chile, 9 de septiembre del 2001, D-6.

[247] Carlos Maldonado Prieto, "Servicios de inteligencia en Sudamérica. Estado de la situación en una perspectiva comparada," Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica (Fort Benning, Georgia: WHINSEC, junio 2002). Disponible en *http://www.benning.army.mil/whinsec/Fellows/Spa_Fellows.htm.*

erróneamente que este sector es simplemente un órgano más del aparato público. Ello viene debilitando de forma extrema al sistema de inteligencia en su conjunto y generando una riesgosa ecuación que se ve permanentemente percibida en la opinión pública en el sentido que la democracia como forma de gobierno no es sinónimo de seguridad. También resulta explicable en la medida que parte de la propaganda informativa del antiguo régimen 1990-2000 insiste en emplear y apelar a la plataforma de los éxitos en materia antisubversiva que logró durante su gestión y en la que el rol de la inteligencia habría sido "eje central".

En paralelo subsiste una lógica desconfianza en la población y opinión pública en torno de la reconstrucción de la inteligencia en el Perú y qué tipos de actividades realizará: ése es uno de los aspectos medulares. La construcción de confianza es la que sucesivas administraciones de inteligencia desde la caída del gobierno de Alberto Fujimori han intentado incidir con pocos resultados. Parece que la *reinvención* de la inteligencia peruana está muy alejada de las principales tendencias existentes en el mundo sobre la materia. Un aspecto capital es el de la legislación subsistente en materia de inteligencia, que a nuestro modo de ver es una normatividad que dista mucho de ser la adecuada para estos tiempos y poco ajustada a las necesidades futuras del país. Uno de los trabajos más profesionales y sensatos realizados sobre la normatividad peruana de inteligencia y sus vulnerabilidades es el efectuado por el sociólogo y experto Manolo Vela, investigador de FLACSO-Guatemala.[248] Lamentablemente, dicho estudio no ha sido difundido en el Perú.

A riesgo de ser esquemáticos, y el entendido que — como dice Carlos Maldonado — "los servicios de inteligencia en el cono sur y Perú, están en vías de consolidación, luego que dichos países recuperaron la democracia. En este proceso ha habido aciertos y errores,"[249] el gobierno de Lima debería optar dentro del "menú de opciones" existente para reinventar su sistema de inteligencia por un esquema de reconstrucción global, ya que las otras alternativas posibles pertenecen a situaciones y contextos diferenciados.

a) Reforma

Es lo que realizaron los países de Europa del Este (Rusia, Ucrania, República Checa, entre otras) luego del término de la Guerra Fría y el proceso de transición post-autoritaria (1989/91-11 septiembre del 2001). Este supone la revisión total del funcionamiento y misiones de las agencias. La reforma de estos organismos en Europa del Este incluyó la eliminación del concepto y enfoque de las llamadas policías políticas — la frase más peyorativa en contra de una organización de inteligencia. Los procesos de reforma incluyen también en el caso de países del continente Americano al comenzar los años noventa, el dejar de lado la doctrina de seguridad nacional clásica (guerra fría,1945-1989/1991)

[248] Véase el importante trabajo de Manolo Vela, "La reforma de la inteligencia en el Perú: Anotaciones sobre la ley 27.479 del SINA" Ponencia Projeto "Justice in times of transition". Harvard University, Conferencia Internacional sobre Perú, mayo del 2002. Las circunstancias de la conferencia se presentan en: *http://drclas.fas.harvard.edu/publications/revista/democracy/heymann.html.*

[249] Carlos Maldonado Prieto "Servicios de inteligencia en Sudamérica...".

conocida como "fusiles hacia adentro" (frase acuñada por el politólogo y ex-Canciller Argentino Dante Caputo). Esto es la identificación de amenazas ideológicas (comunismo soviético y concepto de "solidaridad/defensa hemisférica") provenientes del marco interno como factor de inseguridad nacional. La doctrina ortodoxa de seguridad interamericana y hemisférica de guerra fría construida y promovida particularmente en períodos de contención (1945-1960) y de cruzada ideológica (John Foster Dulles, Allen Dulles y Joseph McCarthy) consideraba que la amenaza comunista y la guerra no convencional/ antisubversiva o contrainsurgente eran las líneas matrices para operar y construir una ideología-paradigma de seguridad nacional acorde a las "necesidades" de los países. Recuérdese que en virtud de esos paradigmas nacieron controvertidos conceptos como la supuesta diferenciación entre dictaduras "totalitarias" (pro-comunistas) y "autoritarias" ("dicta blandas" de derecha, proclives a los intereses de un sector político ultraísta de la potencia regional dominante). Esta técnica tiene contenidos mixtos de forma y de fondo.

b) Reestructuración

El concepto tiene una connotación administrativa. Con mayor o menor grado de intensidad, Venezuela (de la DISIP al SNS), Argentina (de la SIDE a la nueva SI) y Brasil (renovación del ABIN, luego de escándalos y problemas producidos en finales del año 2000, caso de escuchas telefónicas al hijo del Presidente Fernando H. Cardoso, determinación unilateral y arbitraria de amenazas a la seguridad y difusión informal dentro de la comunidad del errado "código de conducta" y concepto acerca de la necesidad de "raspar" derechos ciudadanos para lograr eficacia), ingresan en el año 2000 a fuertes procesos de reestructuración interna de sus servicios de Inteligencia. Una reestructuración de un aparato de inteligencia puede ser transitoria, eventual pero dadas las circunstancias también lo es permanente (como la evaluación constante del personal para su depuración en función del objetivo de profesionalizar sus cuadros) y puede normalmente no tocar temas de fondo, sino mas bien organizacionales de forma. Como ejemplo, purgas de personal, cambios de colocaciones, redimensionamiento del aparato, reubicación de dependencias, ampliación y/o reducción de misiones, etc., son manifestaciones típicas de una reestructuración. Es muy probable que la inteligencia Argentina, luego de los controvertidos y muy recientes casos "de Santibáñez/Flamarique/leyes laborales de ajuste" durante el gobierno socialdemócrata (UCR/FREPASO) del Presidente Fernando de la Rúa, que involucra a la antigua SIDE y particularmente del sensible caso durante el 2002, "Espionaje/seguimientos-Familia Kirchner" que afecta a la nueva Secretaría de Inteligencia (SI) durante la administración del Presidente Eduardo Duhalde se vea compelida a efectuar un procedimiento de reestructuración permanente en su sistema de inteligencia, ante la magnitud de tales sucesos.

c) Reconstrucción

Resulta ser algo parecido a "partir de cero", fenómeno particularmente *excepcional,* es el típico caso de Chile y el fenómeno de tránsito de las agencias totalitarias DINA y CNI que funcionaron durante el régimen militar 1973-1990 a las democráticas DISPI (Dirección de Seguridad Pública e Informaciones) y ANI (Agencia Nacional de Inteligencia) que se instauran e impulsan con el retorno de la democracia en 1990. En esta situación, en

la mayoría de casos los organismos de inteligencia colapsan totalmente y en paralelo con la caída del régimen político que las sostiene. La alta politización y el personalismo caracterizan estas organizaciones dentro de su funcionamiento y distan mucho de convertirse en dependencias "de estado" y suprapartidistas (como el caso de la Stasi germano oriental que feneció con la caída del estado). Consideramos que el Perú se encuentra en esta situación (reconstrucción) y que se inserta dentro de esta vía de recuperación de su aparato.

Una alternativa para el caso del Perú

Partiendo de la base que el Perú *reconstruye* su inteligencia, las actuales autoridades se inclinarían y apostarían hacia, una alternativa que satisfaga las necesidades de coyuntura, de lo que podría ser viable como "molde" para perfilar el esquema de inteligencia del Perú — y en un sentido eminentemente práctico. Parecería ser que el modelo chileno, esto es, el esquema de la DISPI, podría tener algún contenido interesante, pues se trata de un órgano con responsabilidades muy concretas, puntuales y específicas relacionada al ámbito interno. La DISPI depende formalmente del Ministerio del Interior y carece de personal de las Fuerzas Armadas y Policiales en actividad o retiro, hace una inteligencia estrictamente relativa a los campos o dominios no militares. Dado que el discurso político de las autoridades peruanas no es claro en torno a lo que se quiere en inteligencia, no hay señales para poder inferir que la idea del gobierno es crear un sistema de inteligencia de corte más operativo y no estratégico y de planificación preventiva.

Es posible que ante la vorágine de acontecimientos desde la perspectiva de la seguridad, la actual gestión de inteligencia en el Perú, se orientaría al diseño de un "modelo mixto" que extraería también las lecciones de los organismos de inteligencia de Colombia (Dirección Administrativa de Seguridad, DAS), y de Chile (DISPI), aunque por cierto el diseño y énfasis de la Organización tendría una fuerte especificidad nacional. En tal sentido parece ser que el órgano rector del sistema peruano actual, esto es la CNI, es más propensa en el año 2002 a coordinar y contactar con el órgano de inteligencia policial (DIGIMIN) — altamente operativo, por cierto — que con el órgano de inteligencia estratégico no militar (DINIE). Paradojas ciertamente, que tienen directa relación con aspectos no muy claros de metodología de trabajo, siendo evidentemente en el ámbito interno, el centro de las preocupaciones de coyuntura.

En el Perú no hay nada que reformar, hay que reconstruir

No hay duda que en materia de Inteligencia en el Perú no hay nada que "reformar" ni menos aún "reestructurar"; hay que reconstruir totalmente el sistema; en ese contexto resulta gravitante definir el tipo de organización de Inteligencia que queremos, pero también resulta fundamental que las opciones electas sean el fruto de un amplio debate nacional sin exclusiones, con alto grado de consenso y aprobación de la opinión pública, y que estos asuntos sean ventilados con la mayor política de transparencia posible.

Haciendo un análisis sobre el estilo de organización de Inteligencia que se perfilaría al futuro inmediato con Fernando Rospigliosi a la cabeza del Sistema, podríamos inferir que

al nuevo Comando le gustaría apostar a algo parecido que tenga que ver con el modelo DAS (Dirección Administrativa de Seguridad) de Colombia: esto es un cuerpo de Inteligencia de corte muy operativo, con pocas responsabilidades de planificación estratégica, con fuerte acento policial y con misiones puntuales en las que se concentrarían las áreas de lucha contra el terrorismo (global e interno o nacional), seguridad pública y ciudadana, así como labores de frente interno, las que eventualmente estarían consideradas por su grado de conexión, los paros regionales, los frentes de lucha política y todo lo que trae consigo esta posibilidad. Esto obviamente es el tema tan en boga en la actualidad concerniente a la expansión del crimen organizado y delincuencia en las principales ciudades del país; resumimos que es el ámbito del frente interno es el que en definitiva tendría una alta prioridad en la presente administración.

Debe considerarse que en Perú existen todavía células activas de Sendero Luminoso, aunque sin capacidad real de realizar actos de envergadura, pero se habla insistentemente de potenciales alianzas estratégicas con grupos insurgentes Colombianos, particularmente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC) que operan al sur de ese país en los departamentos de Caquetá y Putumayo, así como en la triple frontera internacional conformada por el eje Leticia (Colombia), Tabatinga (Brasil) y Santa Rosa (Perú). Diversos elementos de juicio permitirían inferir que Sendero Luminoso habría consolidado la vieja técnica de encontrar en el narcotráfico mediante una alianza estratégica de coincidencia de intereses, una importante fuente de financiamiento para solventar sus actividades terroristas y desestabilizadoras al estado de derecho. Adicionalmente el Perú, geográficamente forma una segunda triple frontera, que aunque parece ser la más silenciosa de entre otras dos Sudamericanas, no se encuentra exenta de nuevas amenazas de seguridad, es decir: la frontera trinacional Perú-Bolivia-Brasil. Los problemas de insurgencia/terrorismo y drogas/crimen organizado transnacional serían en este sentido moneda corriente, y forman desde luego elemento central de la actual problemática de la agenda de seguridad en la zona Andina y cuenca Amazónica.

Resulta importante destacar que existen evidencias que ante los masivos problemas relacionados a las múltiples acusaciones de derechos humanos derivadas de la acción realizada especialmente en la década de los años noventa por responsabilidad legal (delitos de función), los miembros de las Fuerzas Armadas del Perú habrían optado por ciertas conductas de resistencia pasiva de trabajo en zonas de operaciones subversivas habida cuenta que luego, podrían verse afectados por denuncias judiciales por derechos humanos en el ejercicio de funciones castrenses que trunquen sus carreras. Al respecto, en materia antisubversiva, es la inteligencia policial la que estaría adquiriendo notorio protagonismo. Más aún no vemos que en la actualidad la DINIE ajuste sus procedimientos y actúe operativamente por ejemplo como el DAS de Colombia en acciones de trabajo combinadas antiterroristas o antinarcóticos "sobre el terreno" en compañía de las FFAA y Policía Nacional: en definitiva aquí no opera el principio de la interoperatividad de fuerzas por el carácter organizacional (estratégico) y la base legal de la DINIE.

En éste complicado tablero y contexto, algunos detractores expresan la inconveniencia de ciertas coyunturas que empujarían a fenómenos y acciones que "policializarían" (y lo

dicen en sentido peyorativo) los demás órganos de Inteligencia militar y el propio accionar de las Fuerzas Armadas; esta versión adicionalmente resulta de la tradicional pugna intersectorial subyacente entre los órganos de Inteligencia militar (esto es de las FFAA, en las que también persiste una "competencia" interna) y los de la Policía Nacional (PNP). Un factor adicional que persiste es que, con la llegada de Fernando Rospigliosi, los cuerpos policiales han asumido alto protagonismo en la CNI (el ente rector del sistema de inteligencia) y DINIE (el ente ejecutor de inteligencia no militar del sistema), lo que ciertamente sensibiliza a las ramas castrenses, particularmente a la Marina de Guerra y al Ejército, los que exhibirían criterios y puntos de vista menos favorables al respecto. Otro de los aspectos que son interesantes de mencionar es que el Ministerio del Interior viene consolidando grandes aciertos en temas sensibles de seguridad pública, adquiriendo notorio protagonismo con autoridades civiles como el Ministro del ramo, Gino Costa y el Viceministro Carlos I. Basombrío, ello también es explicable en la medida que resulta fácil sacar provecho de ciertas situaciones, como la del Ministro de Defensa, Aurelio Loret de Mola a quien le ha tocado una compleja, difícil y controvertida tarea; la reestructuración de las Fuerzas Armadas, aspecto ciertamente sensible, en un país de tradicional peso de las Fuerzas Armadas en la vida política. En tal sentido, la perdida de *peso específico* de las Fuerzas Armadas en la escena nacional estaría siendo sigilosamente transpolada a la Policía Nacional, y obviamente a los aparatos de inteligencia de ese sector, más comprometidos con el gobierno y menos golpeados y afectados dentro del proceso de transición democrática.

Policializando la seguridad nacional

El esquema de *"policialización de la seguridad"* delineado en párrafos precedentes gozaría de la simpatía del gobierno de los Estados Unidos, que en muchas oportunidades ha deslizado la necesidad de que los cuerpos de Seguridad Andinos deben reformularse en función de sus amenazas reales y/o potenciales (como pautar conveniente y concertadamente la agenda de seguridad). El gran problema reside — como lo fue el caso de la reciente Cumbre de Ministros de Defensa de las Américas de Santiago de Chile (noviembre del 2002) — en que las "nuevas" amenazas nos son "sugeridas" como plantilla desde el hemisferio norte, sin una discusión previa de nuestros reales intereses los que, indudablemente ya no pasarían por los clásicos esquemas de guerra exterior y/o convencional interestatal, sino más bien por hipótesis de guerra no convencional, conflictos de baja intensidad y lo que las publicaciones norteamericanas militares especializadas reseñan como el *conflicto asimétrico,*[250] también como el fenómeno de la *revolución en asuntos militares*. Para una visión crítica acerca de las nuevas teorizaciones de la guerra, particularmente en su dimensión asimétrica y preventiva resultan interesantes los polémicos puntos de vista del periodista Ignacio Ramonet en "le Monde Diplomatique".[251]

---

[250] Congresista Ike Skelton, "Lecciones para conflictos asimétricos" *Military Review.* Edición Hispano Americano (marzo-abril del 2002). Disponible en *http://www-cgsc.army.mil/milrev/spanish/MarApr02/skelton.asp.*

[251] Paul-Marie de la Gorce, "Nuevo Concepto: Guerra Preventiva", *Le Monde Diplomatique* (Edición Chilena) 23 (septiembre del 2002): 18-19.

Consideramos a la Cumbre de Ministros de Defensa de las Américas de Santiago como ciertamente importante, concretamente para que el propio Secretario de Defensa de los Estados Unidos, señor Donald Rumsfeld tome la iniciativa y estimule el debate respecto al delicado tema. Sin embargo, como toda amenaza puede generar una oportunidad, la gran diferencia que exhiben las "nuevas amenazas" versus las tradicionales, es que en las primeras sería posible la construcción de un esquema regionalmente cooperativo para perfilarlas y enfrentarlas de forma común. Coincido en ese sentido con el académico Chileno Alejandro Iturria, del Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad ARCIS de Santiago de Chile en el sentido que si la "seguridad tradicional no da respuesta hay que fortalecer el rasgo cooperativo de la estrategia de seguridad exterior".[252] (sin que ello signifique renunciar a nuestras propias necesidades u especificidades de seguridad) .

El gran riesgo que tiene la posibilidad de policializar la seguridad es que, en el área de inteligencia a diferencia de la construcción de un órgano de inteligencia sin funciones operativas y de corte estratégico y de planificación (más parecido al modelo de la Agencia Brasilera de Inteligencia-ABIN), en el Perú supondría — en el marco de una CNI-DINIE que actuaría para efectos prácticos más como una organización Policial — un grado de involucramiento activo en actividades operativas, que finalmente se inclinan hacia técnicas intrusivas; operaciones clandestinas y/o actividades encubiertas que por su definición tendrían que ir acompañadas por lo que en la jerga de Inteligencia se conoce como "las viejas y malas prácticas" (o lo que alguna organización de Derechos Humanos de Brasil frente a los excesos de la Inteligencia policial de ese país acuñó socarronamente como el "raspar" ciertos derechos ciudadanos). Para tales efectos ingresar a un campo estrictamente operativo o "más práctico" de Inteligencia implica un riesgo mayor de transgresión de derechos constitucionales, habida cuenta de la naturaleza de las potenciales operaciones a realizar en función de los objetivos trazados y en un contexto en que nuestros cuerpos de seguridad pueden ser compelidos a pelear contra la narcoguerrilla transnacional en un virtual contexto de desborde de la crisis de Colombia.

Ventajas y...desventajas?

En este escenario, si es que es forzado y como se aprecia va aparejado de la política exterior de *alineamiento automático* asumida por el gobierno del Presidente Alejandro Toledo frente a Estados Unidos, Fernando Rospigliosi tendría algunas importantes ventajas sobre quienes lo antecedieron en la CNI para realizar eficazmente sus tareas: ha trabajado recientemente en el mundo de la seguridad, podría por vez primera asegurar la ínter-conectividad de la inteligencia, especialmente entre el Consejo Nacional de Inteligencia y la Inteligencia producida por los órganos de responsabilidad dependientes del sector interior (DIGIMIN). Al parecer sus equipos de trabajo policiales tienen experiencia en los temas que pretende abordar, y algo más crucial aún: ya tiene un buen "background" o "record" en materia de manejo de crisis internas y conflictos sociales, así como en el manejo de la cooperación con los órganos contrapartes de los Estados Unidos, algo fundamental para los objetivos que pretendería alcanzar y especialmente

[252] Alejandro Iturria, *Estudios Político-Militares* 3, no. 3 (2002), 19.

en función de las necesidades de coyuntura del gobierno. Parecería ser que en realidad se habrían consolidado a fines del 2002 una sólida asociación estratégica entre el Consejo Nacional de Inteligencia — cabeza del sistema de inteligencia — y la DIGIMIN, esto es la entidad de inteligencia policial dependiente del Ministerio del Interior, dejando a un lado la DINIE (órgano estratégico no militar) y las direcciones de inteligencia de las tres Fuerzas Armadas.

Es cierto que tal situación deriva de un método de trabajo que puede dar sus frutos especialmente en el corto plazo, pero no es menos cierto que los estados disponen de sistemas de inteligencia integrales, esto es, de un conjunto de elementos ordenados jerárquicamente y con funciones específicas y que mecanismos cortoplacistas no necesariamente aseguran una percepción "proyectiva" de amenazas a largo plazo. Lo único cierto es que los primeros Jefes de la Inteligencia peruana, luego de la caída del régimen de Fujimori, poco pudieron hacer para sortear estos problemas, pero existen complejas circunstancias que limitaban su campo de actividad (pocos recursos, falta de personal idóneo, desconfianza, escándalos periodísticos, rencillas y enfrentamientos interinstitucionales entre los nuevos miembros que llegaron y poblaron al sistema) pero ya ha pasado buen tiempo (dos años) y es hora de poner orden en casa.

Complica la situación al respecto, el hecho que la prensa del Perú desliza insistentemente en diciembre del 2002 la virtual salida de Fernando Rospigliosi de la jefatura de la CNI para reingresar al gabinete Ministerial. De ser así o de tomarse una decisión en ese sentido en próximos meses, el Perú quebraría un record en la historia de las entidades de inteligencia, pues tendría desde noviembre del 2000 un promedio de duración de jefes de inteligencia de cuatro meses y medio!

Una legislación muy limitada e imprecisa

La ley 27.479 (de inteligencia) de la República del Perú ha sido persistentemente criticada por diversos expertistas en la materia.[253] Uno de los aspectos más vulnerables de la legislación peruana sobre inteligencia es la ausencia de una Ley Orgánica (Ley Orgánica en el derecho peruano es una ley que tiende a organizar integralmente las instituciones) cuyo objetivo ulterior sería el abarcar a todos los órganos componentes del sistema de inteligencia nacional, y que, especialmente delimite detallada y minuciosamente competencias específicas, y campos de actividad, ello en función de evitar inconvenientes superposiciones de funciones, algo que ha estado muy presente en la legislación de inteligencia peruana.

A nuestro juicio serían cuatro los temas más controvertidos de la actual legislación peruana sobre inteligencia (lo que no obsta para precisar la existencia de otros contenidos igualmente inconvenientes que están situados al parecer en una "área gris" o "cúmulos" poco definidos):

---

[253] Esta ley está vigente desde junio del 2001. Disponible en *http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/legisla/peru/27479.HTM.*

a. La inclusión del *desarrollo y bienestar nacional* como parte de las misiones de un sistema de inteligencia.

b. La poca uniformidad en el tratamiento y división de las amenazas internas y las competencias administrativas de las diversas dependencias del sistema para efectuar operaciones y actividades de inteligencia interna.

c. La inexistencia de elementos de juicio, parámetros y mecanismos reguladores para efectuar inteligencia en el exterior.

d. La total imprecisión de los sensibles y delicados conceptos sobre actividades y funciones de contrainteligencia.

Parecería ser que el Perú hace una suerte de ejercicio de "roll back law" (retroceso legal) en varios aspectos conceptuales/normativos de inteligencia, pues contrariando a las tendencias mínimamente consecuentes de las organizaciones de inteligencia en el mundo, los temas de desarrollo y bienestar nacional están totalmente fuera de las competencias de estos organismos. Coincido al respecto con la doctrina de inteligencia Argentina, en el sentido de subrayar el carácter *eventual, accesorio y aleatorio* de toda acción de inteligencia en la sociedad. Finalmente, es una realidad que en el mundo, las agencias de inteligencia apuestan más por la especificidad que por la generalidad, aún luego de las fuertes presiones derivadas del 11 septiembre. Estos son las paradojas de una legislación peruana en vigencia además debatida e introducida en un Congreso durante nuevos tiempos democráticos.

Una importante contribución

Podríamos decir que, lo más importante del patrimonio que recibe Fernando Rospigliosi en materia institucional — y a nuestro modesto entender el mayor acierto de lo trabajado en inteligencia post-autoritaria — es la propuesta del equipo de expertos de la Universidad de Harvard dentro del programa de "Justicia en tiempos de transición" para la reconstrucción democrática de los órganos de Inteligencia peruana. Un equipo de especialistas internacionales llegó a Lima en julio del año 2002 presentando interesantes cosmovisiones para profesionalizar la inteligencia; tales propuestas resulta ser un logro importante de la gestión de Juan Velit Granda al frente de la CNI. La idea de este grupo es asesorar en el reemplazo de la actual normatividad existente de Inteligencia, que a todas luces exhibe muchas imperfecciones y carencias, y que fue objeto de atención sólo de manera muy apresurada desde fines del año 2000 e inicios del 2001.

En muchos casos, como ya comentamos, la nueva ley de inteligencia entra en contradicciones al duplicar y repetir funciones, y no asegura una mayor coordinación entre los entes del sistema para su mayor funcionalidad. Entre el 29 y el 31 de mayo del 2002 a pedido del entonces Presidente del Consejo Nacional de Inteligencia, un núcleo de expertos se reunió en la sede de la Universidad de Harvard de los Estados Unidos para analizar, debatir e indagar sobre la situación del sistema de inteligencia del Perú y sus perspectivas futuras. El objetivo final fue el elaborar un conjunto de

recomendaciones estratégicas y legislativas para su reforma integral, consecuentemente entonces apunta a su fortalecimiento en el marco de un complejo esquema de vuelta a la democracia. Luego un equipo multinacional de expertistas internacionales, convocados específicamente por dicha universidad con amplia experiencia en estas materias arribó a Lima en julio del mismo año. Presidido por el profesor de leyes Phillip Heymann de la Universidad de Harvard e integrado entre otros por personalidades como Morris Panner de los Estados Unidos, Siyabulela Mlombile de Sudáfrica, Joy Wijnen Riems de Países Bajos y José Manuel Ugarte de Argentina, acompañados de dos académicos peruanos, los reconocidos profesores universitarios Oscar Schiappa-Pietra Cubas (abogado internacionalista) y Ciro Alegría Varona (filosofo), iban desarrollándose diversos actos y reuniones, entre las que destacaron una Audiencia Parlamentaria en la sede del Congreso de la República sobre la reconstrucción de la inteligencia nacional, una reunión de representantes de los diversos sectores del sistema de inteligencia (la DIGIMIN policial, las tres ramas castrenses y la DINIE estratégica no militar). Los encuentros fueron positivos, pese a que siempre existirán puntos de vista disímiles y especialmente ciertas resistencias provenientes de algunos sectores del sistema todavía poco afectos a los cambios y modernizaciones quienes exhiben procedimientos laborales poco actualizados.

Los aspectos más saltantes de la propuesta/informe emitido por el Proyecto "Justicia en Tiempos de Transición" de la Universidad de Harvard del año 2002 para la inteligencia peruana constan de los siguientes puntos genéricos:

1. Modernización legislativa; promulgación de un esquema legal de inteligencia adaptable para trabajar con controles internos y externos y en el marco de un nuevo régimen o sistema político democrático.

2. Generación de confianza en la opinión pública y población, respecto del trabajo y tareas de las agencias.

3. Delimitación clara, puntual, precisa y detallada de las amenazas a la seguridad nacional, formas de respuesta desde la óptica del sistema de inteligencia.

4. Coordinación estrecha de las entidades de inteligencia evitando los negativos conflictos y problemas ínter agencias (generación de confianza recíproca al interior del sistema).

5. Profesionalización de la carrera, motivación de los cuadros burocráticos.

6. Consolidaciones de controles/fiscalización al sistema, particularmente externos, desde el Congreso (control constitucional) y paralelo (control judicial), para trabajos operativos en donde es muy fácil transgredir derechos fundamentales (derechos humanos de primera generación).

Respecto del profesionalismo, expansión y desarrollo del capital humano para la CNI/DINIE, las recomendaciones del grupo de Harvard hacen hincapié en cuatro ejes centrales:

1. El profesionalismo exige una cuidadosa labor de contratación, capacitación, adscripción y planificación de la carrera, inspirando el liderazgo por parte de la agencia.

2. El establecimiento de una escuela de inteligencia única que pueda ofrecer un plan de estudios básico para reclutas de todas las agencias, cumpliría el doble propósito de impartir ideales de profesionalismo y cultivar la cooperación entre las agencias.

3. Las promociones y la adscripción a un determinado cargo deberían reflejar la disposición del oficial de inteligencia a trabajar en campos democráticamente seleccionados de la problemática de la seguridad nacional y a trabajar de formas democráticamente aceptables.

4. Se deberían seleccionar nuevos gerentes que reflejaran el nuevo profesionalismo y éstos deberán ser responsables de imponer disciplina, incluido el despido o la transferencia de funcionarios como respuesta al comportamiento indebido (particularmente si se trata de un comportamiento como el típico en el pasado).

Análisis y estado situacional de las propuestas

La propuesta del equipo Harvard[254] tendría ciertos "inconvenientes", según la interpretación oficiosa de algunos miembros de las Fuerzas Armadas del Perú en actividad y retiro, y de ciertos sectores civiles minoritarios ligados al establecimiento militar, mas bien interesados en defender el "status quo". Uno de los supuestos "inconvenientes" desde la óptica de estos grupos tradicionales es el del pretendido objetivo que conllevaría a frustrar o anular las actividades de inteligencia; esto es la creación de un sistema de inteligencia con características de *hipercontrolado*. Como se sabe, desde los sectores más conservadores del mundo de la seguridad existe la percepción de que controles e inteligencia resultan ser incompatibles. El problema reside en la interpretación de si son sinónimos los controles y la democracia.

Lamentablemente existe escasa voluntad política para llevar adelante tan importantes reformas. Esto no solamente es atribuible a los órganos de decisión del poder Ejecutivo o la propia CNI, sino también al Legislativo. Como se sabe, el Perú es un país cuya cultura política se basa en consideraciones inmediatistas de corto plazo y de obtención de "resultados de la noche a la mañana", así también de un conformismo parsimonioso, particularmente en los procesos de toma de decisiones en los asuntos públicos. Las valiosas recomendaciones no han sido objeto de un seguimiento institucional apropiado. Quizás lo

[254] Aludido en: http://drclas.fas.harvard.edu/publications/revista/democracy/heymann.html.

más importante sea el hecho que el Congreso se dieran pasos para crear, a partir de julio del año 2003, una Comisión Independiente de Inteligencia, la misma que podría darle más impulso a la necesaria y urgente reforma legal y estructural del sistema de inteligencia en el Perú.

El control democrático y supervisión de la actividad de Inteligencia: aproximaciones al caso del Perú

Los sucesos acaecidos el 11 de septiembre del año 2001 quebraron el patrón y práctica discursiva sobre el control democrático de la Inteligencia afianzada en el mundo occidental desde la caída de la ex URSS (1991) y el término del mundo bipolar. El discurso del control democrático de la década de los noventa fue violentamente modificado por el de la eficacia y resultados a partir del 11 septiembre. El dilema existente ahora, es cómo hacer Inteligencia en tiempos de Estado de Derecho; ello se resume en encontrar una fórmula tal vez utópica, probablemente idealista, quizás poco realista. Un equilibrio "perfecto" consiste en eficacia y resultados por un lado, y no-transgresión de derechos ciudadanos por el otro, particularmente en un escenario de amenazas "íntermésticas" (ambos internos y externos) contra las naciones. Como expresa acertadamente Luis Ibérico "es importante que se defina con claridad y con conocimiento de la sociedad cual es el área de trabajo y cuáles son los límites para la labor de estas agencias. Si esto no lo define el poder civil, las Fuerzas Armadas tienden a elaborar sus propias directivas y decidir (unilateralmente) ellas mismas en qué niveles actuar y con qué prerrogativas".[255] Anota también el brillante sociólogo y experto Mexicano, profesor Raúl Benítez Manaut: "Hay que desarrollar la subordinación de la inteligencia, básicamente la operativa, al estado de derecho y capacitar analistas para no cometer errores de interpretación, o producto de la politización".[256]

No es menos cierto que, existe un convencimiento generalizado, pero muy subterráneo y camuflado en la comunidad de Inteligencia en el mundo (y quizás particularmente en el Perú), en el sentido que, un órgano de Inteligencia democrático, no es un verdadero órgano de Inteligencia. Ello supone adicionalmente la necesidad de asegurar que Democracia y Estado de Derecho no sean incompatibles con el concepto y especialmente actividades de Inteligencia en un mundo en que la seguridad es una necesidad inmediata. Esto forma parte de una cultura organizacional tradicional proveniente de los llamados *sectores duros (hard line)* todavía subsistente en sectores de las FFAA y policiales. Al respecto resulta pertinente señalar como dice el distinguido expertista Argentino José Manuel Ugarte: "Una diferencia fundamental que separa a la actividad de inteligencia en el estado democrático de idéntica actividad de un estado totalitario es

[255] Discurso del Congresista Luis Ibérico Núñez, 3 de julio del 2002, en el Congreso de la Republica del Perú.

[256] Raul Benitez Manaut, "Comentarios sobre el debate acerca de la Ley de Inteligencia en el Perú", México DF, mayo del 2002. (no es publicado: fue distribuido dentro de los estudios efectuados de la delegación del profesor Phillip Heymann de Harvard, en Lima durante su visita).

la existencia de eficaces controles de esta actividad, destinados a asegurar que la misma se realice tanto con legitimidad como con eficacia".[257]

Lamentablemente el patrimonio histórico de este tipo de organizaciones no nos ayudan a reconstruir rápidamente un sistema que resulta vital para el interés nacional, especialmente para enfrentar ciertas coyunturas de amenazas latentes a la seguridad. Pues como dice Luis Ibérico, "la inteligencia es fundamental para un país. Cada nación enfrenta diversas amenazas. La inteligencia busca obtener información acerca de las mismas analizarla, procesarla y asesorar al gobierno para que pueda tomar las mejores decisiones con la debida anticipación".[258]

Quizás los aspectos más polémicos sean el de las actividades clandestinas, las operaciones encubiertas y el empleo de los gastos reservados, particularmente en lo que refiere a su reglamentación, contenido y alcances. Este tipo de acciones ha readquirido relevancia luego del 11 de septiembre. Al respecto sería pertinente el asegurar dentro del sistema de inteligencia del Perú y como permanente idea-fuerza la premisa de que los controles no tienen por que interferir estas actividades, pues como subraya Elizabeth Rindskopf Parker, abogado con la Agencia Central de Inteligencia (CIA), quien se considera expertista en asuntos de relaciones internacionales, terrorismo, y libertades civiles: "La supervisión legal no tiene porque reducir la eficacia de una organización de inteligencia".[259]

Un aspecto determinante que tendrá próximamente que afrontar el sistema de Inteligencia en el Perú es que el Congreso de la República ha creado a partir de la primera legislatura del año 2002 una Comisión Parlamentaria independiente de Inteligencia, la misma que todavía no se pone en marcha. La tradicional Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia, concebida bajo una sola unidad, se ha dividido en tres subcomisiones. Se pretende que a julio del año 2003 y en una nueva legislatura se consolide una Comisión de Inteligencia independiente. Existe muy poca experiencia en el Congreso y en el Poder Judicial para ejercer y tutelar las acciones del *control externo y control paralelo* respectivamente. No nos imaginamos por cierto situaciones de afinada coordinación entre la DINIE y sus órganos de contrainteligencia en estrecha coordinación con Fiscales y/o Jueces Penales para solicitar autorizaciones para suspender ciertos derechos constitucionales a personas bajo fundadas sospechas de comisión de delitos, más aún cuando en múltiples casos de investigaciones de esos estamentos han existido flagrantes

---

[257] José Manuel Ugarte, Ponencia, Ciudad de Guatemala 22 de junio del 2000, Conferencia internacional, "Sistema de inteligencia y democracia, coherencia o contradicción?", se publica en *Función Militar y Control Democrático*, compilador Bernardo Arévalo de León (Guatemala: Amanuense Editorial, 2001), 177-236.

[258] Discurso Congresista Luis Ibérico Núñez, 3 de julio del 2002.

[259] Elizabeth Rindskopf Parker, Ponencia, "Aspectos legales relativos a la coexistencia y coordinación entre servicios de inteligencia y fuerzas de seguridad", Seminario "Seguridad y Democracia", San Lorenzo de El Escorial, España, julio del 2000. Véase también de la misma autora: "Transnational Threats Vis-á-vis Law Enforcement and Military Intelligence: Lessons on the Emerging Relationship," Capítulo 6 en *Transnational Threats: Blending Law Enforcement and Military Strategies,* Carolyn W. Pumphrey, ed. (Carlisle, Pennsylvania: Strategic Studies Institute, November 2000), 65-83.

filtraciones de información a la prensa y medios de comunicación social que han causado graves escándalos periodísticos en detrimento del propio gobierno y de sus instituciones fundamentales.

El capital humano en la Inteligencia del Perú y sus problemas subsistentes: un diagnóstico situacional inicial

El sistema de inteligencia nacional en el Perú ha estado tradicionalmente bajo una fuerte influencia de las Fuerzas Armadas desde su creación a principios de la década de los sesenta y particularmente en el antiguo SIN. Una visión recurrente, muy difundida y conservadora del establecimiento militar peruano es el asumir como patrimonio propio el dominio de los temas de inteligencia; el pensamiento de las Fuerzas Armadas predominante se resume en que inteligencia no militar y seguridad/defensa militar son los mismos conceptos. Otra teoría predominante es aquella a partir de la cual los miembros de las Fuerzas Armadas por el simple hecho de recibir instrucción militar "adquieren" automáticamente conocimientos de inteligencia y aún más, estarían "predestinados" por esa simplista razón a asumir cargos en el sector. En el Perú todavía subyace un tipo de relación civil-militar basada en el principio de "compartimiento estancos" (los "civiles" y muy aparte, los militares, en donde predomina la desconfianza mutua). Un claro ejemplo de ello es que el pensamiento militar rechaza separar la inteligencia militar de los campos o dominios no militares (político, económico, social, tecnológico, ambiental).[260]

Las Fuerzas Armadas, que han salido muy afectadas y golpeadas luego de los diez años del régimen del ex-Presidente Alberto Fujimori, se muestran muy cautelosas para ampliar y expandir las acciones de inteligencia, los órganos de inteligencia de las Fuerzas Armadas (DINTE del Ejército, DIN de la Marina de Guerra y DIFAP de la Fuerza Aérea) trabajan con escasos y mínimos recursos y cuidan mucho de no realizar tareas que puedan afectar la moral y prestigio de las mismas con el consiguiente costo político. Aspectos relacionados con técnicas intrusivas (interceptación telefónica y de otras comunicaciones, seguimientos y análogos que determinen relativizar derechos humanos de primera generación) no tendrían ni remotamente el espacio que mantuvieron durante el decenio de Fujimori. Es la Policía Nacional del Perú y particularmente su órgano de inteligencia (DIGIMIN) la que se abocaría a estos menesteres — según la información proveniente de fuentes abiertas. La Policía Nacional sí gozaría de un mayor apoyo político por parte de las nuevas autoridades gubernamentales, lo que por cierto genera recelos en las instituciones armadas.

El Perú carece de una burocracia civil especializada y vinculada a los temas de seguridad, defensa e inteligencia, del mismo modo la instrucción militar no perfila ni estimula a los miembros de las FFAA ampliar sus horizontes intelectuales. Por ejemplo, unos de ellos buscan fuera de sus entidades a partir de formación de post-grado o postítulo

[260] Por ejemplo, en un informe sobre una conferencia de "Ejércitos de las Américas en Santiago en 2000," se reportó que "la inteligencia estratégica se ha cambiado su énfasis de exigencias puros militares a otros aspectos de co-existencia nacional". Véase *El Mercurio* de Santiago, 26 de abril del 2000.

enriquecer sus conocimientos para prepararse a asumir otros tipos de responsabilidades, particularmente en el campo de la inteligencia no militar.

Los funcionarios civiles que trabajan como analistas en el sistema de inteligencia estratégico no militar (ahora DINIE) tienen muy escasas posibilidades de asumir cargos de responsabilidad o promociones a escalones superiores. Muchos de ellos son más antiguos y con mayor experiencia que sus superiores militares, pero se ven compelidos por un modelo organizacional y cultural vertical, en que los militares tienen la ventaja sobre los civiles. Para efectos prácticos esta situación no se supera con la peregrina tesis de que los militares quienes trabajan en la DINIE son "retirados" y que al ejercer plenamente sus derechos constitucionales y civiles por lo tanto son civiles. Aquella es una interpretación formal de la realidad, que tiende a oscurecer los términos reales de la situación existente, puesto que en muchos casos, los militares en retiro asumen (justificablemente por cierto) lealtades y contactos con sus institutos armados de origen y su mentalidad está formada y diseñada para trabajar bajo férreos procedimientos de corte eminentemente castrense (obviamente con muy honrosas excepciones).

El sistema de inteligencia de campos no militares en el Perú carece totalmente de un sistema de reclutamiento, formación y elección de sus miembros. Reinan criterios como clientelismo, amiguismo, cooptación y como dice muy bien la columna "Mar de Fondo" de la Revista Limeña *Caretas*[261] la permanencia de hasta cinco segmentos diferentes de funcionarios (Oficiales del Ejército, Marina de Guerra, Fuerza Aérea, Policía Nacional y los civiles) complica tremendamente las posibilidades de modernización del aparato. Se trata de segmentos profesionales de muy diversa y marcada diferencia cultural, de percepción y órdenes de cosas y de procedimientos y prácticas tan disímiles que resulta todo un reto casi imposible el sintetizarlos y sincronizarlos en una sola unidad o curso de acción, particularmente en tareas de producción documentaria de análisis estratégico de campos no militares.

Las débiles motivaciones y vocación de los funcionarios de inteligencia (tanto civiles como militares en retiro) hacen proclive que el capital humano del organismo se vea permanentemente expuesto a su degradación, haciéndolo maleable a distorsiones que minan el prestigio e institucionalidad del organismo. Temas como la *infidencia, fugas de información, conformación de grupos al interior del sistema o aparato en permanente confrontación, prácticas conspirativas e inexistente solidaridad corporativa, chantajes, delación y juegos de poder* han sido moneda corriente en el antiguo SIN y probablemente hasta la actualidad. No es menos cierto que estos aspectos tienen una connotación *estructural* sumamente *enraizada* en la comunidad de la seguridad, siendo fenómenos que vienen arrastrándose desde mucho tiempo atrás y se encuadrarían dentro de un patrón cultural, que en su mayoría es de exclusivo patrimonio de las propias ramas castrenses, especialmente las de corte supuestamente más "conservador".

[261] *Caretas*, sección Mar de Fondo, Lima, año 2002.

No existe en el actual procedimiento de trabajo de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica un sistema de medición y supervisión independiente, técnica y desligado del tradicional "amiguismo" para realizar un control de calidad de los documentos evacuados, menos aún del personal de planta profesional. Tampoco se hacen evaluaciones imparciales de potencialidad y niveles de producción de los funcionarios que integran la organización que permita una evaluación permanente de los mismos bajo criterios de eficiencia y costo-beneficio. En su mayor parte, la DINIE trabaja en el marco estratégico — como debe ser — creando apreciaciones de inteligencia estratégica (AIE) de campo externo e interno, las llamadas "notas de inteligencia" y también otros documentos paralelos denominados como "Estudios Especiales de Inteligencia". Tales documentos se basan en la metodología de la doctrina de inteligencia y manuales aprobados a inicios de la década de los noventa con el régimen del antiguo SIN. Dichos esquemas dejan poco espacio a la *innovación* y se encuadran estrictamente los marcos de la *guerra convencional y no convencional* de los años sesenta y segunda etapa de guerra fría (campos político, económico y "psicosocial"). Los esfuerzos de la nueva Escuela Nacional de Inteligencia (ENI) que reemplaza a la antigua (la ESIN) no han sido convincentes: en más de dos años no ha podido al menos sentar las bases para elaborar una doctrina sustituta de inteligencia que no solamente sea funcional para los tiempos democráticos, sino que se adapte a las nuevas realidades de la topografía y escenario estratégico actual. Otro drama recurrente es que dicha Escuela carece de instructores y profesores especializados en doctrina de inteligencia estratégica de campos no militares. Una solución al respecto podría ser el acudir a la cooperación internacional para lograr que organismos del extranjero con experiencia puedan capacitar no solamente a funcionarios sino a instructores en las materias antes comentadas. En ese sentido creemos que el excesivo "celo profesional" de cerrarse o aislarse — tan presente en estos menesteres en el Perú — tiene una raíz tradicional basada en una percepción altamente alineada con el concepto de resistencia al cambio y temores reverenciales subyacentes de enfrentarse a las realidades del exterior. El aislacionismo en inteligencia genera inevitablemente el *involucionismo*, particularmente en unas relaciones internacionales que en la actualidad tienen connotaciones de ser complejamente interdependientes.

A diferencia de otras agencias en el mundo que generan un espacio mínimo de expectativas positivas ante la opinión pública (del CESID a la CNI de España, de la SIDE a la SI en Argentina, de la DISPI a la SNS en Venezuela o hasta la creación de la nueva Súper-Secretaría de Seguridad de los Estados Unidos — Department of Homeland Security), el nuevo sistema de inteligencia en el Perú es periodísticamente y académicamente reemplazado y opacado por el estigma del antiguo SIN, no provocando interés de parte de la comunidad académica y de prensa por comentar el presente y futuro, menos aún "aciertos" de la nueva CNI-DINIE. Inclusive, son los propios ciudadanos peruanos y funcionarios públicos del régimen actual democrático los que se encargan de ello, pues el propio Fernando Rospigliosi en pleno ejercicio de funciones como Ministro del Interior, meses antes de convertirse en Presidente del CNI, minimizó y relativizó en el verano del año 2002 los roles de la nueva organización de inteligencia nacional a cargo de Juan Velit, en materia de lucha antiterrorista, particularmente en el atentado sufrido en las cercanías a la

Embajada de los Estados Unidos en Lima a raíz de la visita del Presidente George Bush en el mes de marzo. [262]

Lamentablemente, al comenzar el gobierno de transición del Presidente Paniagua se pensó que con la vuelta a la democracia y el post-autoritarismo, el control civil al interior del sistema (particularmente al área no militar) se haría realidad, pero al parecer, lo poco que se ganó en los primeros meses del año 2001 se ha revertido; una progresiva e inconveniente tendencia a priorizar a militares y miembros de las instituciones policiales en retiro en la inteligencia de campos no militares se viene asentando negativamente en el nuevo organismo de inteligencia estratégica (DINIE). Estas situaciones inclinan normalmente a esta clase de organizaciones a lo que muy bien anota el sociólogo peruano Julio Cotler, en el sentido que por su propio *ethos o karma,* las agencias de ésta naturaleza crean una suerte de "subsistemas de poder fuera de control político", o lo que algunos politólogos denominan como "poderes paralelos no sujetos a mandatos imperativos".[263]

Es también innegable que en el Perú, las Universidades carecen de cátedras independientes y referidas a los temas de defensa y seguridad, menos aún de inteligencia, el Perú carece de una doctrina adecuada, moderna y actualizada en estas materias, el mismo razonamiento es aplicable a los procedimientos de instrucción, para formar analistas y profesionales de inteligencia. Hay que desmitificar aquel razonamiento monopólico y retardatario en el sentido que un profesional de inteligencia nace a partir de una simple instrucción en un centro ligado a estas actividades: la formación de un analista de inteligencia de campos no militares es un proceso muy complejo que nace de una sólida formación universitaria previa de pre y post-grado: finalmente el proceso de obtención de inteligencia es un simple mecanismo para alcanzar un fin: es simplemente un medio, un procedimiento o método de trabajo y una herramienta, nunca un fin y menos un "paradigma". Convenimos en el carácter instrumental de la formación y actividad de inteligencia en campos no militares.

El Perú exhibe una *crisis estructural* en inteligencia, los pocos avances que hace una administración quedan truncos por la clásica política domestica del *"borrón y cuenta nueva"*, estilo muy presente en la cultura política y especialmente en la administración y gestión pública del país. Una nueva administración de una dependencia pública en el Perú conlleva normalmente a cambios abruptos de política en donde la primera expresión sacrificada es la de *continuidad*.

La inteligencia peruana ha perdido considerablemente prestigio interno y externo; el proceso de construcción de confianza (elemento central y clave) será una tarea titánica, que por cierto avanza muy lentamente. Los graves problemas históricos heredados del ex-SIN han calado hondamente — y con razón — en la opinión pública y prensa la que desconfía de todo lo que sean el abordar estos delicados y difíciles temas. Casos similares han sucedido en las experiencias de los post-autoritarismos de Argentina con la SIDE y

[262] Bush: 'Two-bit terrorists' won't stop Peru trip", 22 de marzo del 2002, *CNN.com.* URL: *http://www.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/03/21/bush.peru/.*

[263] Comentarios de Cotler en conferencias varias.

Chile con la DINA y CNI los que han demandado desde luego de harta paciencia, tiempo y en el caso Chileno, (por casi diez años) *gran capacidad de reacción ante las circunstancias y una buena dosis de profesionalismo* para superar las aciagas circunstancias; el problema reside en la capacidad de los actuales funcionarios del sistema de inteligencia y de los peruanos en general para afrontar esta situación y revertirla a la brevedad posible; somos muy poco optimistas al respecto, asumiendo como norte el realismo ante la coyuntura que vive el país.

Una medida de confianza tan simple como eficaz para elevar el prestigio del sistema de inteligencia y particularmente la DINIE sería por ejemplo que la nueva Escuela Nacional de Inteligencia promueva conferencias, mesas redondas y especialmente publique una revista oficial para dar a conocer su concepto inicial y cosmovisiones generales. En Argentina se ha avanzado en esto con la publicación de *Revista de la Escnela Nacional de Ineligencia*, la que no se restringe exclusivamente a la pluma de los miembros de la comunidad. En el Perú existe una reducida pero muy seria y comprometida comunidad académica civil preocupada por los temas de seguridad que puede aportar al respecto. Especialistas como los Embajadores Hugo Palma y Alejandro San Martín, los politólogos Juan Velit, Ciro Alegría y Julio Schiappa-Pietra, los abogados Oscar Schiappa-Pietra, Ricardo Soberón, Renzo Chiri y Alejandro Deustua; los antropólogos sociales Enrique Obando y Fernando Fuenzalida, sobradamente podrían aportar elementos para mejorar el nivel académico. También existen distinguidos miembros de las Fuerzas Armadas en retiro que han desarrollado importantes aportes al respecto, como los Generales del Ejército en retiro Edgardo Mercado Jarrín, Luis Block Urban, Daniel Mora Cevallos y Juan Campos Luque. Por las otras ramas castrenses, el General FAP Carlos Pellegrini Delgado y el Almirante AP Jorge Brousset Barrios.

Los profesionales civiles independientes con buenas credenciales académicas en la gran mayoría de casos rechazan la posibilidad de trabajar en el sistema de inteligencia peruano; subsisten gruesos *estigmas* que hacen poco atractivo a ciertos segmentos de profesionales solventes el considerar asumir puestos en el interior de la organización. Muchos de ellos prefieren no arriesgarse a integrarse a estas filas por la precariedad institucional que permanentemente aqueja al sistema y las limitaciones existentes en cuanto a las oportunidades tangibles que ofrece la organización para afianzarse en sus especialidades.

Puede percibirse la escasa voluntad de las jefaturas de inteligencia por profesionalizar a los analistas de inteligencia estratégica, particularmente de civiles. A diferencia de otros organismos públicos peruanos como la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) y el Instituto de Defensa del Consumidor y Propiedad Intelectual (INDECOPI), en la DINIE no existiría financiamiento de becas para cursos de Maestría, Doctorado y post-grado de calidad en entidades de formación de élite dentro del país, menos aún en el extranjero para los analistas. Al parecer recién en el año 2001 se habrían tímidamente dado algunos muy limitados pasos para modificar esa situación.

La *cultura organizacional* subyacente en la inteligencia peruana — particularmente en la DINIE — hace proclive en muchos casos a promover ciertos procedimientos de análisis bajo el ambiente de una estructura rígidamente vertical del organismo, ello hace propensa

la generación de *síndromes de grupo (groupthink)*,[264] fenómeno muy presente en estas organizaciones, esto es de análisis preconcebidos de acuerdo a un patrón o plantilla preestablecida que en muchos casos está caracterizada por una fuerte carga ideológica y/o emocional que resta calidad y especialmente objetividad al trabajo producido. Habría poco espacio para el cuestionamiento de paradigmas en el trabajo grupal de gabinete.

A diferencia de las tendencias modernas en la estructuración de organizaciones de inteligencia en el mundo y especialmente en los avances notables que se vienen registrando al respecto en América del Sur, como en el Ecuador, por ejemplo, en la DINIE peruana todavía se trabaja bajo el desfasado concepto de la división entre amenazas internas y externas independientes ("compartimentaje"). Los órganos de inteligencia contemporáneos tienden a consolidar una sola Unidad de Análisis Estratégico que integra según patrones de las nuevas relaciones internacionales los estudios de corte transversal que involucran la simultaneidad de las amenazas. Sin embargo no existiría si quiera el entusiasmo de las actuales autoridades por innovar y modernizar la vieja división del "Frente" Interno y el "Frente" Externo en la inteligencia nacional; al parecer lo anecdótico del asunto es que ello se debería exclusivamente a una intrascendente pugna laboral subyacente entre funcionarios, ya que tal posibilidad implicaría racionalizar el personal y especialmente tener un solo funcionario a cargo de los asuntos de análisis estratégico. En éste sentido, fue Juan Velit Granda, el Jefe de inteligencia que mostró mayor simpatía por unificar la antigua estructura orgánico funcional de la DINIE sobre el particular. Es muy probable que en este sentido la DINIE insista por el característico "status quo" conservador al que ha apostado en los últimos tiempos. Un trabajo sumamente valioso al respecto, y que puede aclarar meridianamente los términos de la discusión es el realizado por el sociólogo Ecuatoriano Adrián Bonilla de FLACSO-Ecuador, y su colega Cristina Camacho, que desarrolla muy detalladamente la interconexión de los tradicionalmente y mal llamados "frentes" o más bien fenómenos externos e internos.[265]

Perspectivas futuras: como profesionalizar la Inteligencia sin fallar en el intento

Una primera aproximación para profesionalizar los organismos peruanos de inteligencia es colocar en el centro de las preocupaciones y objetivos la obtención de un *capital*

---

[264] Alejandro L. Corbacho, "Inteligencia y la decisión de recuperar las Islas Malvinas el 2 de abril de 1982," *Nueva Inteligencia*, 1, no. 1 (2002), 42. Dicho numero desarrolla muy bien el tema del síndrome de grupo, tan discretamente extendido en esta clase de agencias. Este síndrome resultaría muy difundido en la DINIE del Perú, debido en su mayor parte por la férrea estructura vertical del organismo, y otras distorsiones como temores reverenciales o no-compromiso con innovaciones por parte de los analistas quienes anteponen sus justificables intereses personales de supervivencia en sus puestos antes que arriesgarse a situaciones que perjudiquen la estabilidad y continuidad en sus plazas. (Nota: Esta revista ahora se titula *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*.)

[265] Adrián Bonilla y Cristina Camacho, "El Sistema de inteligencia ecuatoriano y su contexto político," Conferencia REDES en Washington, DC, 22-25 mayo del 2001. Disponible en: *http://www3.ndu.edu/chds/REDES2001/programsp.htm.*

humano adecuado para asumir las tareas y responsabilidades del sector. Esto implica por comenzar a diseñar un Plan Estratégico o maestro de reclutamiento, que elimine las conocidas distorsiones que han caracterizado por años al sistema de inteligencia. Las visiones contemporáneas de inteligencia otorgan especial relevancia a las llamadas acciones "HUMINT", área que aprovecha una destreza de los profesionales de Latinoamérica.

Una segunda aproximación es el diseño de un estricto *concurso público de méritos (meritocracia), de carácter independiente y despolitizado que garantice la transparencia y pertinencia del personal seleccionado*. Luego de ello el personal deberá pasar invariablemente por una Escuela de Inteligencia que prepare a los futuros candidatos a asumir puestos determinados. Los procedimientos formativos deben incluir temáticas no vistas hasta el momento por el antiguo sistema de formación del ex-SIN, como por ejemplo los derechos humanos en el ámbito operativo, el derecho humanitario para situaciones del frente externo y la teoría de la democracia y gobernabilidad, particularmente porque si se entrena a miembros que luego desempeñarán funciones operativas, el conocimiento de estos temas resulta elemental, más aún para quienes asuman labores de corte estratégico no operativo. También sería importante poner énfasis en el concepto de la gestión pública: los funcionarios de inteligencia en el Perú al decir lo menos han sido muy malos administradores y gestores de política especializada sectorial y se requiere urgentemente de toda una reingeniería al respecto. Cabe subrayar que en el área Andina, la inteligencia del Ecuador en tiempos recientes es un ejemplo interesante a seguir, pues en ese país se plantea ya la creación de una Escuela de Inteligencia como única vía de ingreso de analistas y operativos en inteligencia.

Una tercera aproximación es la creación, basada de las teorizaciones para una nueva *doctrina de inteligencia estratégica,* que se vea fortalecida por procedimientos de instrucción innovadores, los mismos que en el Perú deberían descartar los viejos paradigmas tradicionales que generan al interior de inteligencia una fuerte subcultura de *resistencia al cambio.* La doctrina peruana de la Inteligencia insiste en apostar a criterios ya desfasados como la línea divisoria entre guerra convencional (*interestatal, marco externo) y guerra no convencional (insurgencia y amenaza interna*). Tales conceptos han sido rebasados por las experiencias de la guerra desde los años ochenta, e incluyen temas como los *conflictos de baja intensidad, las guerras asimétricas, guerras preventivas y/o las "nuevas guerras*".

Resulta a veces inexplicable que el Perú, que ha cerrado sus principales problemas limítrofes vecinales de frontera hacia el norte con Ecuador (1998) y hacia el sur con Chile (1999) prosiga apostando a elaborar hipótesis de conflicto o guerra convencional y no abrir hipótesis de cooperación y cooptación. También no queda clara la actitud de considerar a las nuevas amenazas a la seguridad como estrictamente dentro de un plano no convencional. Menos aún de fenómenos de seguridad de corte transversal e *interméstico,* cuya simultaneidad, grado de sincronización y especialmente *conjunción de riesgos* en ambos frentes (interno y externo) plantea nuevos desafíos doctrinales para la elaboración de un tipo de inteligencia estratégica mínimamente aceptable para los usuarios, consumidores del producto final y decidores políticos del nuevo siglo.

Mientras tanto, en un contexto de *especialización* de las actividades de inteligencia y de su innegable expansión, comenta atinadamente el periodista Chileno Carlos Saldivia: "Uno de los efectos más visibles de la llamada primera guerra del siglo que está librando Estados Unidos contra el terrorismo es que los organismos de inteligencia de este país, así como de Israel y las principales potencias Europeas, han reforzado su dotación en varios países del mundo".[266]A la vez, en diversos estudios de expertistas internacionales, se ha criticado la inexistencia en el Perú de una nueva doctrina de inteligencia no solamente adaptada a tiempos democráticos sino que sea funcional a la nueva topografía y escenario estratégico internacional; resulta paradójico que el sistema de inteligencia del país prosiga apostando a una doctrina aprobada y puesta en vigencia por el régimen autoritario1990-2000. Tampoco se conoce de nuevos procedimientos de instrucción ni cursos en la especialidad en el organismo de docencia del nuevo sistema de inteligencia (en este caso de la DINIE), desde que se desactivó en el año 2000 la antigua Escuela de Inteligencia Nacional, la SIN-ESIN. Parecería que estamos ante una política de hechos consumados cuyo corolario podría ser más de lo mismo.

Hacia un modelo de funcionario público peruano de Inteligencia

Compromiso con valores es uno de los elementos centrales para moldear las características de un profesional de inteligencia. Valores por cierto, democráticos, de respeto a la institucionalidad y la legalidad instituida y a ciertos principios básicos del quehacer institucional que tiendan a estimular un modelo de cultura organizacional moderna que equilibre esos valores con parámetros legales, constitucionales y de estado de derecho. Un trabajo muy interesante e instructivo, elaborado al respecto es el de Kate Martin y Andrezj Replinsky sobre las agencias de inteligencia operando en una democracia.[267] Superación y espíritu de cuerpo, pero no un corporativismo o defensa corporativa distorsionante, no cabe duda también que, cualquier intento por perfilar un sistema de inteligencia funcional en el país deberá pasar invariablemente por un norte, un eje, una idea fuerza, que puede resumirse muy bien en lo que expresa el Embajador Jorge Dezcallar, actual Director de la CNI de España (antes CESID) en el sentido que, "Cualquier retroceso en el régimen de libertades que nos hemos dado es el mayor triunfo que podemos ofrecer al terrorismo".[268] Retos por cierto que son muy grandes, para un país como el Perú, con múltiples problemas sociales, económicos y culturales de corte y características estructurales.

---

[266] Carlos Saldivia. "Que trae la ANI?" Revista *Que Pasa*, Santiago de Chile, 3 de noviembre del 2001, 43.

[267] Kate Martin y Andrezj Rzeplinski, *Los servicios de seguridad en una democracia constitucional: principios de su supervisión y responsabilidad* (Washington, DC: Center for National Security Studies), poniente que se presentó originalmente en Warsaw, Polonia, 30 junio-2 julio del 1995. Disponible en: *http://www.gwu.edu/~cnss/warsaw/index.html.*

[268] "En torno al terrorismo", *Revista Española de Defensa* 15, no. 176 (octubre del 2002): 31.

Una reflexión final

Vale la pena subrayar que éste ensayo no pretende convencer, simplemente intenta *provocar* un amplio debate y discusión todavía embrionaria sobre el presente y futuro de la inteligencia en el Perú, para asegurar un margen mínimamente aceptable de consenso nacional en un tema tan delicado y tradicionalmente tan monopolizado por las Fuerzas Armadas, así también muy poco objetivamente perfilado por los medios de opinión, quienes en muchos casos desconocen y se encuentran muy poco informados de los temas en mención.

No debe perderse de vista que vivimos bajo un escenario internacional particularmente complejo, cambiante, volátil, y de difícil pronóstico, más aún en sentido predictivo y proyectivo (base tan elemental como fundamental de toda labor de inteligencia) y que a su vez resulta silenciosamente determinante para la defensa y articulación de los intereses nacionales y para la continuidad y viabilidad misma del Perú como estado-nación. Parecería ser que todavía no existe una real conciencia en nuestro país de aquello.

Insisto en que el tema tiene muchas aristas, pero uno de los principales escollos seguirá siendo sin dudas la *resistencia al cambio.* Una mentalidad tradicional subsistente y culturalmente muy nacional que dificulta el perfilar en general los temas del mundo de la seguridad de acuerdo a los nuevos cauces por los que se orientan las relaciones internacionales. Cuando en el Perú, nada menos que un ex-Presidente del Consejo Nacional de Inteligencia expresa públicamente acerca de los escasos y contados civiles que rodean al reducido mundo y mercado interno peruano de la seguridad cosas como "Hay que mirar con lupa a los asesores. Como digo, hay muchos asesores civiles que creen que porque siguieron algún cursillo en algún sitio, son entendidos en la defensa nacional y esto no es así"[269] y concluye diciendo que "ahora (en el Perú) hay tanto (el subrayado es nuestro) entendido en defensa que jamás hizo servicio militar, ni cosa que se le parezca, (quien) maneja la situación no necesariamente de forma apropiada", ello no significa otra cosa que las cosas no andan nada bien encauzadas y que las históricas brechas y distancia en las relaciones civiles y militares — que afectan desde luego a naciente inteligencia nacional — todavía tienen mucho que superar. La magnitud y profundidad de las polémicas y expresiones vertidas por dicho ex-Jefe de la inteligencia del Perú — bajo nuevos tiempos democráticos — me releva el formular mayores comentarios.

Esperemos pues, como vengo expresando reiteradamente, que los nuevos cambios y vientos de la democracia en el Perú traigan consigo también una nueva mentalidad en inteligencia: permeable y maleable, sin prejuicios ni viejos paradigmas — requisito indispensable para mejorar nuestras organizaciones de seguridad nacional — y que superemos el trauma nacional del conformismo en un día no muy lejano.

Post Scriptum

El presente trabajo se culminó el 29 de diciembre del 2002. A fines de enero del 2003 se produjo la renuncia del Jefe de la CNI Fernando Rospigliosi. Fue sustituido por el

[269] Alfonso Panizo Zariquey, entrevista, diario Liberación, Lima, 27 de diciembre del 2002, 6.

abogado César Almeyda Tassayco, quien venía desempeñándose como Presidente de INDECOPI (Instituto de Defensa del Consumidor y Propiedad Intelectual). De ser ciertas las opiniones del agudo periodista nacional César Hildebrandt, en el sentido que:

> ese organismo se debe a la Presidencia, no a los militares. Lo que yo más temo es que el CNI no sirva para nada. Hasta ahora no ha demostrado que existe. ¿Donde hay un informe del CNI que nos remita a algún tipo de realidad vinculada, por ejemplo a Sendero, al narcotráfico? — que nos haga decir 'vaya, qué buen descubrimiento ha hecho esta institución'![270]

Estos puntos de vista abonan nuestras tesis y causas, particularmente para que el Perú no siga exhibiendo magros y hasta vergonzosos records y plusmarcas, que nada! contribuyen a cimentar la excelencia y calidad en la gestión de inteligencia nacional.

Addenda

Al mes de julio del año 2004 la situación del sistema de inteligencia nacional no podría ser más caótica. A la corta jefatura al frente del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) del abogado César Almeyda Tasayco en el año 2003 (tres escasos meses, esto es enero a abril), le sucedió en segunda oportunidad durante el presente gobierno el Vicealmirante AP (r) Alfonso Panizo Zariquey (mayo a septiembre del 2003). César Almeyda purga actualmente prisión por su presunta participación en diversos actos de corrupción.[271] En la administración Almeyda, se presentó una "Conferencia de Prensa" llevada a cabo con la ingenua idea de "generar confianza" hacia el sector inteligencia por parte de la ciudadanía. Pero la presentación no fue persuasiva. En dicho evento se mostraron equipos electrónicos intentando "convencer" a la prensa que el CNI no interceptaba teléfonos fijos ni celulares.

Respecto a Panizo, éste ejerce la jefatura del CNI sucediendo a Almeyda escasamente cuatro meses, debido a que, entre otras cosas, como investigaciones progresivas relacionadas con su jefatura de 2002/2003, un canal de televisión (Frecuencia Latina-Canal 2) reveló el contenido y alcances de sus planes "Enrique I" y "Enrique II", un Documento y Planes de Operaciones del CNI destinado al seguimiento de agentes que vendían información a los medios de comunicación y en paralelo a espiar periodistas de esa emisora televisiva, por asumir una línea crítica frente al gobierno.[272]

Luego, en septiembre del 2003 es nombrado como presidente del CNI, el ex-jefe de la DINIE durante la gestión de Juan Velit Granda, el militante del partido de gobierno (Perú Posible), General EP (r) Daniel Mora Zevallos, a quien el gobierno le da la misión de llevar a cabo un proceso de reestructuración total del organismo. La gestión de Mora tuvo un buen impulso inicial, pero la desactivación de la DINIE vía Ejecutivo con una inexplicable precariedad de asesoría legal en febrero del 2004 y los acentuados

---

[270] Entrevista a César Hildebrandt, *La República*, Lima, Sección política, 2 de febrero del 2003, 6.
[271] Demandarían a jefe del CNI", Diario *La República,* 25 de abril del 2003, sección política.
[272] "CNI: Sí, investigamos periodistas", Diario *La República*, 15 de septiembre del 2003.

conflictos ínteragencias — tensados al máximo — llegaron a los niveles personales, los mismos que se desencadenaron en un enfrentamiento directo entre el general Daniel Mora como jefe del CNI contra el Ministro del Interior, Fernando Rospigliosi Capurro, quien permanentemente asume — desde tiempo atrás — una postura sumamente crítica hacia la solvencia y profesionalismo del Consejo Nacional de Inteligencia. Ante estas circunstancias, un grave escándalo es desatado por la prensa durante los primeros meses del 2004 que consiste en "filtrar" deliberadamente información — distorsionada y manipulada — destinada a desacreditar y perjudicar la imagen del Ministro del Interior; una típica *vendetta* interpersonal harto difundida como práctica habitual dentro del CNI.[273]

Finalmente se confirmaban nuestras sospechas: el CNI había creado sigilosamente desde el último semestre del 2002 un subsistema personalizado de poder fuera de control político al servicio del Jefe del CNI o DINIE de turno y sus adláteres. Tal situación generaba, contradictoriamente al objetivo de un órgano de inteligencia nacional, graves problemas de estabilidad al propio gobierno. Existen indicios muy razonables para expresar que desde esta fecha se habían estado pergeñando desde la Dirección de Contrainteligencia (DICI), diversas acciones destinadas a desacreditar (siendo la forma más común "filtrar" intencionalmente información manipulada a medios de comunicación) a los "enemigos" y fantasmas que afectaban los ***intereses*** de cada jefe del CNI o DINIE de turno: así se trataba altos miembros del propio gobierno, militantes del partido en el poder, funcionarios civiles del propio sistema de inteligencia o hasta del propio Jefe del CNI en funciones, que al parecer desconocía de las intrigas de sus subordinados. Las rencillas y enfrentamientos intra-grupos que ejercían la jefatura de inteligencia y sus cadenas de funcionarios leales carcomieron el CNI. Algo parecido sucedió recientemente en la Secretaría de Inteligencia (SI) Argentina y las llamadas "facciones de funcionarios leales enfrentados" a los diversos Jefes (Anzorreguy, Toma, De Santibáñez, Acevedo etc.) de esa entidad a las que se alude como parte de la descomposición de la SI. La breve pero turbulenta historia de la inteligencia post-montesinista en el Perú revela hoy que solo Juan Velit y Juan Campos Luque serían los únicos jefes decentes de la inteligencia en tiempos de democracia quienes evitaron prostituir el sistema, rechazando el apelar a procedimientos vedados, carentes de ética y profesionalismo.

En el caso de la DINIE, solamente el General EP (r) Carlos Chamochumbi Mundaca puede considerarse un jefe profesional y éticamente apto para dirigir esa dependencia, lamentablemente hoy desactivada, pues las demás jefaturas de la DINIE se caracterizaron por altos niveles de improvisacióon y desconocimiento de la actividad de inteligencia, cuya contribución directa fue la desprofesionalización de la institución.

La caída del General Mora fue cuestión de escaso tiempo: le sucedió el Vicealmirante AP Arboccó Licceti, cuyo mérito para llegar al CNI era simplemente ser ex-Comandante

[273] "El Ministro Rospigliosi le pide a Toledo descubrir a los conspiradores", Diario *La República*, 20 de marzo del 2004. "Valdivia admite que planteó a Mora *hacer algo* para frenar a Rospigliosi", Diario *La República*, 21 de marzo del 2004, sección política.

de la Marina. Arboccó ejerció como jefe del CNI solo un día luego de difundirse en la prensa su inclusión en varios procesos penales en su condición de ex-miembro de la controvertida Caja de Pensión Militar Policial durante el régimen del Presidente Fujimori.[274] Finalmente el gobierno decidió "desactivar" el CNI, nombrar un Administrador Temporal — cargo recaído en el Contralmirante AP (r) Julio Abel Rasgada — y conformar una "Comisión Especial" de cuatro notables independientes para elaborar un conjunto de propuestas destinadas a una nueva estructura funcional del sistema: el politicólogo Francisco Guerra García, el psicoanalista Saúl Peña, el diplomático de carrera Aylín Pérez y el especialista civil en asuntos de seguridad y ex-Director General de Política y Estrategia (DIGEPE) del Ministerio de Defensa, Enrique Obando. Es obvio que sus conclusiones formales, sean cuales fueren, deberían estar plasmadas dentro de una propuesta legislativa destinada a perfeccionar la actual Ley del SIN o bien modificarla en su totalidad.

Un aspecto medular de la degradación de la inteligencia que ejemplifica la magnitud de la crisis: el Perú vive un extraño, inusual y atípico proceso de transición democrática que corre en paralelo con un esquema de "remilitarización" con características propias de un "neomilitarismo". Éste se viene percibiendo en diversos países de la región, en el sector seguridad. Hoy día existe un Ministro de Defensa y un Administrador Temporal de Inteligencia que provienen de las Fuerzas Armadas. Sectores ultra conservadores y antireformistas ganan espacios en la gestión de la seguridad; dos funcionarios civiles clave, un Viceministro de Defensa y el Director de DIGEPE han "renunciado" recientemente en el mes de junio del 2004 por presiones que apuntan a la aversión de ciertos sectores castrenses hacia la modernización democrática de la defensa e inteligencia.[275]

Como observación final, llegar hoy a situaciones en el CNI peruano como en el segundo semestre del 2002, obligándose a pasar la prueba del "polígrafo" (detector de mentiras) exclusiva y discriminatoriamente a funcionarios civiles, mas no así a miembros de las fuerzas armadas, resulta diametralmente opuesto a su profesionalismo. La total ganancia de esta errática política, de sus interesados y defensores y de sus consecuencias se la llevan exclusivamente quienes reclaman la vuelta al sistema de inteligencia del antiguo SIN. Es más, la opinión pública tiene hoy la sensación irresponsable de que es preferible tolerar la corrupción en inteligencia mientras exista un margen razonable de eficacia, mellando la concepción principista de un sistema para la democracia. Paradojas pues, de una inteligencia como la peruana, que había llegado a convertirse descarnadamente en una de las más incompetentes del Hemisferio.

Nota Breve: El autor deja constancia de especial agradecimiento a sus invalorables colaboradores quienes durante estos últimos años lo apoyaron y acompañaron desinteresada y solventemente en el quehacer relativo a inteligencia desde la perspectiva del profesionalismo y estado de derecho: Mario Figueroa L, Richard Alatrista B. y Martín Gutiérrez A.

---

[274] "Peru Spy Body Scrapped," BBC News, 23 March 2004: *http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/3559805.stm.*

[275] "Chiabra no permite que la reforma de las Fuerzas Armadas se concrete", Entrevista a Enrique Obando Diario en *El Comercio*, 12 de julio del 2004.

Biografía

Andrés Gómez de la Torre Rotta, es abogado peruano y obtuvo Maestría en Política Económica Internacional por la Facultad de Estudios para Graduados de la Universidad de Belgrano (1990), Buenos Aires, Argentina.

Cursó estudios de post-grado en Ciencia Política y Derecho Internacional (mención derecho penal, derecho humanitario y derechos humanos) por las Universidades de Salamanca (2001) y Carlos III de Madrid (2002), de España respectivamente. Becario del Programa Internacional "Compañeros Regionales en la Lucha contra el Terrorismo" del Departamento de Defensa de los Estados Unidos (Febrero 2004-Asunción Paraguay). Analista de Inteligencia Estratégica especializado en el campo exterior. En el año 2001 durante la administración del Presidente Alejandro Toledo, se desempeñó como el primer jefe civil de inteligencia exterior del Perú en la historia del sistema.

Ha trabajado para diversas ONGes relacionadas a temas de seguridad y asuntos internacionales en Lima, ex-funcionario del Ministerio de Justicia y Ministerio de la Presidencia en asuntos de derechos humanos y desarrollo social respectivamente. Profesor universitario, conferencista y comentarista de asuntos internacionales y seguridad en diversos medios de comunicación social masiva. Asesor jurídico de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República (2003-2004). Asesor técnico de la Sub-comisión Investigadora de Inteligencia sobre casos de Espionaje Telefónico. Congreso de la República (2003-2004). Es ponente de dos ensayos relacionados a los nuevos roles y misiones de las Fuerzas Armadas en el Perú y comentarista en el libro: "Defensa, Seguridad y Fuerzas Armadas en el Perú hacia el siglo XXI" publicado por el Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI). Se trata del primer trabajo de envergadura que se realiza en el país para afrontar en conjunto el proceso de democratización y modernización de la política de defensa y seguridad nacional. También es autor de un ensayo sobre inteligencia y democracia en el libro "La gestión de la seguridad en tiempos de transición militar" presentado por el Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE) del Perú. *Andres_gotorrer@yahoo.es*

PERU: FRUSTRATIONS IN ATTEMPTS TO RECONSTRUCT ITS INTELLIGENCE SYSTEM

Andres Gomez de la Torre Rotta

ABSTRACT

Since the traumatic fall of the authoritative regime that governed Peru between 1990 and 2000, more than two years have passed since the point of departure for the professional reconstruction of its intelligence apparatus. The intelligence reconstruction process has been complicated by many factors that deny, in the short term, the existence of a functional apparatus worthy of democratic times. There are strong indications that an important and discrete resistance to change exists, since in Peru there is still a type of organizational culture that opposes change and is almost impermeable to innovations. These of course appear to be enduring and underlying structural problems that are not necessarily modified by the supposed "simple" fact of transition from one political regime to another. What is true is that there is an underlying sense of complacency, apathy and even of idleness and distrust about the need to construct and mold an effective intelligence system in Peru. The simultaneous internal and external instability that afflicts Peru also complicates the matter and places Peru in a position where a series of problems affects its livelihood as a nation-state.

INTRODUCTION

After the widely known and controversial problems that affected the national intelligence system during ex-president Alberto Fujimori's ten-year administration (1990-2000), President Valentin Paniagua Corazao's brief transition administration (Popular Action Party) between November of 2000 and July of 2001, and President Alexander Toledo's administration (Peru Possible Party), since July of 2001, have tried to fix this complex and delicate system. This effort involved a "total reconstruction of the intelligence apparatus." As expressed by Luis Iberico, a Congressman from the "Independent Ethical Front" party, who was also Secretary of the Commission for National Defense, Internal Order and Intelligence, "The National Intelligence service was of so much importance that the collapse of the Fujimori regime was accompanied by the collapse of SIN (the National Intelligence Service)."[276]

The functions of the old National Intelligence service were manipulated. Not only was it personalized but it also was used for political gain instead of for national or State objectives. This was due in great part to the serious problem of the non-existence of a partisan political apparatus to support the political ideology of the regime

[276] Congressman Luis Iberico Núñez's speech at the Parliamentary Hearing on the Report of Recommendations regarding the Peruvian intelligence services, drafted by the Harvard University research group, Congress of the Republic, 3 July 2002.

from 1990 to 2000. In its absence, those who governed supported themselves through power mechanisms, particularly the Peruvian Armed Forces, who are privileged and serious actors, and who have traditionally been involved politically throughout Peruvian history. Since the creation of the National Intelligence System in the 1960s, the armed forces have stealthily taken control and ownership of the intelligence services without public (civil society) notice nor inquiry. This was especially true during the 1980s — at the end of the military regime of Presidents Juan Velasco Alvarado (first stage), and Francisco Moralez Bermúdez Cerrutti (second phase) 1968-1980.

In view of these circumstances, it is worth mentioning that in today's world, on the road to democracy, intelligence organization reform and reconstruction concepts are continually appearing; these are part of the post-authoritarian process. We could say, coincidently, that the Peruvian case has elements quite similar to the Chilean situation, in terms of experience and process. For example, the elected democratic government of Chile, that began in 1990 under President Patricio Aylwin, had to face the difficult task of reconstructing its intelligence system, starting from a controversial and difficult historical legacy. In this case, organizations like the National Information Center (CNI) and the National Intelligence Directorate (DINA) from the 1973-1990 regime had more or less the same traits as the former Peruvian National Intelligence Service (SIN). What is truly certain is that, unfortunately, today's national intelligence service in Peru is not up to par with circumstances "and today, along with reconstructing democracy, we also have to reconstruct our intelligence system and its centralized governing apparatus, which is no longer called SIN but CNI: the National Intelligence Council."[277]

The approach taken so far in the Peruvian case has been characterized by a low propensity to generate policies of *continuity* and *permanence* in the intelligence services, as progenitors of *professionalism*. At the same time, unfortunately, an ample national debate that involves all the interested parties, regarding what type of national intelligence we want and how much time is available to maximize its functionality, has not taken place in Peru. To have such a debate is a determining factor in whether we can reach the objective of intelligence professionalism.

It is important to note that in Peru, security, defense and intelligence continue — but now with less intensity — to be monopolized by the Armed Forces. There is little opportunity to extend control of them to the public as a whole. Nevertheless, one can perceive some positive indications of change in recent times. An additional aspect that exacerbates the situation is that the Peruvian defense community (civilian security specialists and their governmental or nongovernmental organizations) consists of small groups that are insufficient to bring about a new mentality that can promote and construct an emergent culture involving democratic security.

[277] Speech by Congressman Luis Ibérico Núñez, 3 July 2002.

A COMPLEX AND TURBULENT TRANSITION IN INTELLIGENCE SERVICES

After ex-president Alberto Fujimori's regime fell, several military officers of the old National Intelligence Service followed one another consecutively as Chiefs of Intelligence. Concurrently, by the end of 2000, the Peruvian Congress had come to countermand the law that created the system, including SIN and all the legal framework associated with security issues from the 1991-1992 period that particularly affected the intelligence system. Further, a new law was approved that outlined a new agency, the National Intelligence Council as the system's main governing body, and the National Strategic Intelligence Directorate (DINIE) as a strategic intelligence production entity in the so-called non-military security domain.

By the end of the 1980s, Vice-Admiral Alfonso Panizo Zariquey was the ex-Commander of the Navy and ex-president of the powerful Armed Forces Joint Command during the final stretch of President Alan Garcia Perez's administration (1985-1990). He was replaced by Vice-Admiral Montes Lecaros when President Fujimori took office in 1990. As CNI President, Alfonso Panizo tried to drastically reduce the excessive number of personnel in the intelligence services, declaring to the national press that he had significantly reduced the number of active military personnel who worked in those agencies.[278] His were the first steps toward demilitarizing the intelligence apparatus. During his tenure, two civilian officials simultaneously headed the internal and external strategic directorates for the first time in the history of the intelligence services.[279] Alfonso Panizo also reduced remarkably the excessive personnel bottlenecks within the system by means of a continuous and constant process of administrative adjustment, an inevitable necessity that had been postponed for several years. During Admiral Panizo's administration, he made efforts to improve and to generate trust and closeness with the national press, a group traditionally distrustful of intelligence. Additionally, the first efforts were made to secure necessary coordination channels with foreign counterpart organizations. These efforts were very challenging since neither the level nor the type of contacts maintained by the SIN's old administration were known. This situation forced him to grant relationships with foreign intelligence organizations the highest academic and technical attention, to avoid the chance for political or personal interference with these very complex and sophisticated international affairs.

These developments yielded very positive results, generating the first signs of mutual trust with foreign counterparts in the area of professional development of intelligence services, under the theme of "cooperation and interaction to face common challenges and security threats." Alfonso Panizo's political speeches continually

---

[278] "Reducen de 2.400 a 400 el numero de personas que trabajaban en el sin." Interview With Vice-Admiral Alfonso Panizo Zariquey, *La Republica*, Lima, Peru, 10 October 2001, 10.

[279] Panizo also indicated that more civilians were hired, especially to handle strategic areas, like the directorates of the internal and external fronts, *La Republica*, Lima, Peru, 10 October 2001, 10.

emphasized this concept.[280] Undoubtedly, another important aspect of this effort was to avoid a massive and indiscriminate influx of personnel to cover positions. As is known, one of the "Achilles' Heels" of the Peruvian intelligence system, especially in its non-military side, is the incorporation of civilian employees who have too few academic and professional qualifications to meet their responsibilities. This situation is related to a political culture based on friendship and patronage, that has caused much damage and has chronically affected the intelligence organizations as institutions. In addition, Peru is perhaps one of the few countries of the world that lacks a process for selection of personnel into its intelligence ranks that includes public competition, evaluations, and that does not then send them to an Intelligence School for training in the minimum and indispensable skills needed to carry out their future endeavors. Additionally, there re-emerged during Panizo's tenure the old army-navy struggle for control of the intelligence services. Words like *"marinización"* or *"militarización"* were used in a demeaning sense by the opposing sides to mutually express disapproval. In fact, we consider that this is not the heart of the problem. If the supposed "Navy-," "Army-" or "police-ization" would bring along *professionalization*, there would be fewer problems. The issue centers on the idea that such groundwork has not been sufficient to consolidate the structure of the current intelligence system in a suitable and efficient way, still less with the DINIE than with other institutions.

A COMMON DENOMINATOR BETWEEN TWO ADMINISTRATIONS

Probably a similar error committed in the post-authoritarian intelligence administrations was the recruitment of retired armed forces officers who did not have the minimum special training or prior intelligence experience to cover positions in the new agency. Of course, it would certainly be supposed that all ex-armed forces officers who maintained ties with intelligence or with intelligence issues in the previous decade would be suspected per se to have maintained ties with the old organization (SIN and the like). The situation reached the point where the Army intelligence branch was terminated, and there were attempts to close the Peruvian Air Force Intelligence School in 2001. The reality — we could say the naked reality — is that many of those officers who arrived at the organization in the post-Fujimori period put their personal, political-economic or corporative interests before their commitment to improve the new intelligence organization and to serve their country in a new era. These phenomena, unfortunately, slowly but inexorably undermined the attempt to revitalize and to advance the progress of the new organization, as internal quarrels, power games, conspiracies and a lack of corporative solidarity grew and multiplied. The weak professionalism of many of these employees slowly but inexorably dwarfed the good intentions and efforts of these two intelligence leaders to reconstruct the country's intelligence system, thus undoing their attempts, in 2001 through

[280] Among its objectives for national security and defense, the CNI emphasizes the need to increase coordination and cooperation between the governments of the region. Interview with the Head of the CNI Vice-Admiral Alfonso Panizo, newspaper *Liberacion*, Lima, Peru, 12 October 2001, 5.

early 2002, toward recovering the effectiveness of the intelligence system and adapting it to new requirements.

Undeniable proof of these charges lies in the case of Ministerial Resolution 340-2002-PCM coming from the President's Cabinet, published in September 2002,[281] and based on Special Report N 01-2002 OGA/CNI. This resolution authorized the public prosecutor to initiate criminal actions against an ex-director of the DINIE, who served during the democratic administration of one of the aforementioned Directors. The specific case — involving abandonment of responsibilities and its implications — is very similar to the well-known cases involving the old SIN: freewheeling in the handling of operational expenses and reserve funds — in other words, involving the budgetary allocation for "Special Operations" (or "black bag operations" in intelligence slang or jargon). Such events would seem to support those who say that a sort of organizational and operational culture has embedded itself in Peruvian intelligence that is structurally "out of synch". Unfortunately, since an intelligence organization is not just another public organization, but an organization of very special characteristics, reserve expenses and funds will sooner or later affect and undermine the morals, ethics and prestige of the organization. That is why this topic is of such vital interest, particularly the Peruvian case since it invariably deals with control (especially self-control or professionalism) and with supervision of these public organizations, which in Peru have been totally inefficient to say the least.

PRESIDENTIAL DECISIONS

During his inaugural speech on 28 July 2001, President Alejandro Toledo was emphatic in indicating that those who would occupy national security positions would be civilians and not military personnel; this approach was to be applied in the Defense Ministry as well as in the National Intelligence Council (CNI). This promise was fulfilled in mid-January 2002, when the political scientist and university professor Juan Velit Granda, founding militant of the party now in power (*Peru Posible*), became head of the CNI, thereby becoming the first civilian in the history of the intelligence system. An additional aspect that probably introduced discordant elements is that Velit could not choose his second in command — unlike his predecessors — since Toledo's administration appointed Brigadier General (R) Daniel Mora Zevallos, also a party official, as head of the National Strategic Intelligence Directorate (DINIE).

Presidential Promise Fulfilled

Juan Velit Granda is a recognized university professor and journalist and specialist in security and intelligence issues, having been an instructor in the military schools of the three military branches and of the National Police. He is thus a professional politician who has been very close to the military institution. As a Congressman, he also served in the Foreign Relations and Justice Commission between 2000 and 2001. He is among the most well-versed civilians in defense and security matters in Peru. Velit has always

[281] See the official newspaper, *El Peruano*, 20, No. 117 (11 September 2002), 229739-229742, at *http://www.editoraperu.com.pe/.*

insisted that the role of national intelligence is critical: "I must confess that the CNI was dismantled. At the moment it does not have instruments with which to work. Mainly we lack personnel. Our teams are not yet prepared to assume delicate tasks. Preparing an intelligence team is a slow process..." he asserts, and he also notes that "we work with many limitations."[282]

At the same time, General Daniel Zevallos Mora came to head the DINIE from having been in the army engineer corps. His professional qualifications came from two sources: He had represented Peru in the Military Observers' Mission (MOMEP) during the Cóndor mountain range conflict with Ecuador in 1995, and he was ousted from the army for having strong disagreements with the military authorities in power, becoming a sharp opponent of the Fujimori administration. As an army engineer, he imparted interesting ideas to the DINIE, including technologically based approaches to the study of threats and opportunities. He understood very well the problems of Peru's sensitive northeastern border. Nevertheless, events in the country's complicated internal situation generated problems for him: these included the intensification of social protests (particularly events in the revolt within the city of Arequipa in May of 2002 and in Tarapoto in June of the same year); in addition, the internal problems and the institutional instability of the regime in the first months of 2002 negatively affected the work of the Velit and Mora team as heads of the CNI and DINIE respectively. Their work was subject to some criticism from the Department of the Interior and from the Ministers' Council (PCM). Also there were too many interpersonal elements at the highest levels of political decisionmaking that undermined the work of this pair. An additional aspect is that, for the first time in Peru, a civilian and a military man had to coexist within a security organization of this kind. The country's intelligence systems have been traditionally an arena reserved for the armed forces, particularly for the army. Certain sectors of the ground forces would conclude that from a peculiarly corporative point of view, they did not like to have a civilian superior in an intelligence organization known to be reserved for the Armed Forces. Even now in Peru this problem in civilian-military relations persists and this way of thinking contributes to the foundations of anachronistic criteria that only serve to debilitate the security situation.

New Changes, New Problems, New Challenges

There is no doubt that, in spite of how extremely political the reconstruction of the Peruvian intelligence apparatuses has become, there is an urgent need to develop a fundamental body of some kind in support of decisionmaking processes, since, as Jorge Correa Sutil writes "a Head of State of a modern country needs information regarding what happens in other countries, in economy, public order, and security. These data must be collected, coordinated, systematized and issued by bodies that are also under legislative control."[283] Meanwhile, at the end of July 2002 the govern-

---

[282] "Inteligencia sin espejismos," Journalist Pablo O'Brien interview with Juan Velit Granda, head of the CNI, *Caretas* magazine, 23 May 2002, 78-79.

[283] "From CNI to SNI?", interview with Jorge Correa Sutil, Undersecretary of the Interior of Chile, *El Mercurio*, Santiago, Chile, 9 September 2001, D-6.

ment replaced Velit with ex-Minister of the Interior Fernando Rospigliosi Capurro, a journalist and sociologist bitterly opposed to the Fujimori regime. As former head of the police corps, he brought some important knowledge and understanding, indispensable to the government's interests and needs. The underlying problem with Rospigliosi is the armed forces' perception of him, stemming from his being a traditional and acute critic of them as a journalist from the beginning of the 1990s. Besides, he exhibits an important empathy for the National Police (PNP), a traditional "rival" to the Armed Forces within the intelligence system. Fernando Rospigliosi is the second civilian to serve as head of the intelligence system, a healthy development by itself, to be sure, but one which does not necessarily guarantee the end of military and/or police influence in nonmilitary bodies that produce strategic intelligence. The Chilean expert Carlos Maldonado Prieto argues that there is "strong influence of the armed forces in the intelligence structures of the countries of the region. This happens especially in the cases of Brazil and Peru."[284] Such interference by the military in some cases is related to the direct decline in the participation by civilians in these matters.

A PROSPECTIVE CRITIQUE

An initial conclusion from this historical survey covering the period from the fall of the political regime in 1990 up to the present day is that, contrary to routine tendencies and practices that apply to all stable, representative democracies and as a consequence of their policy practices in key sensitive sectors, the legitimately elected regime now in power has mistakenly chosen and even negligently changed Heads of Intelligence as if they were simple "fuses", erroneously judging that the intelligence services are simply another part of the public apparatus. This approach is weakening the intelligence system as a whole and generating a risky equation that is perceived in public opinion as creating a sense that democracy as a form of government is not synonymous with security. This approach may also be seen as reflecting (and undermining) old-regime (1990-2000) propaganda, which insisted on highlighting the intelligence-based successes in counter-subversive matters that it achieved during its administration, declaring that the intelligence services were its "central axis" (center of gravity).

A logical, parallel distrust exists among the population and in public opinion toward Peruvian intelligence reconstruction and toward what types of activities it will conduct. This is a key point. Successive intelligence administrations have tried to build trust after the fall of the Alberto Fujimori government, but with few results. It seems that the reinvention of Peruvian intelligence remains very remote from the main tendencies that exist in the world. A main reason is the (lack of) existing legislation in matters of intelligence. This, in our view, is an approach that is very far from being adequate for these

[284] Carlos Maldonado Prieto, "Servicios de inteligencia en Sudamerica: Estado de la situación en una perspectiva comparada," Western Hemisphere Institute for Security and Cooparation (Fort Benning, Georgia: WHINSEC, June 2002). Available at *http://www.benning.army.mil/whinsec/Fellows/Spa_Fellows.htm.*

times and not well suited to meet the country's future needs. One of the most professional and meaningful works about the legal framework for Peruvian intelligence and its vulnerabilities is that written by sociologist and expert Manolo Vela, who is an investigator with FLACSO-Guatemala.[285] Unfortunately, this study has not been published in Peru.

At a risk of being simplistic, and understanding that — as Carlos Maldonado says — "the intelligence services in the Southern Cone and in Peru are on their way to consolidation, since these countries have recovered their democracies. In this process there have been successes and errors..."[286], the government in Lima should choose from an existing "options menu" to reinvent its intelligence system in an overall sense, since other (piecemeal) alternatives are tied to differing situations and contexts.

a) Reform

Reform is what eastern European countries (Russia, the Ukraine, and the Czech Republic, among others) carried out at the end of the Cold War and during the post-authoritarian transition process (from 1989/91 to 11 September 2001). This approach involves the total overhaul of the intelligence agencies' operations and missions. The reform of these agencies in Eastern Europe included the elimination of the concept of and orientation toward so-called *political polic*e — the most demeaning phrase that can be used against an intelligence organization. In the early 1990s in the Americas, the reform processes also included setting aside the classic "national security doctrine" (of the Cold War of 1945 to 1989/1991) known as "guns pointed inward" (a phrase coined by the political scientist and former Argentine Chancellor Dante Caputo). This doctrine involved the identification of ideological threats (Soviet Communism and the hemispheric solidarity/defense concept), originating from the concept of internal insecurity. The orthodox doctrine of inter-American and hemispheric security of the Cold War, constructed and promoted during the periods of *containment* (1945-1960) and of *ideological crusade* (John Foster Dulles, Allen Dulles and Joseph McCarthy), considered that the communist threat and the unconventional/anti-subversive or counterinsurgent war provided the operational guidelines for constructing a national security paradigm according to the "needs" of countries. One may remember that by virtue of these paradigms, controversial concepts were born, such as the supposed differentiation between "totalitarian dictatorships" (pro-communists) and "authoritarian" ("soft" right-wing) dictatorships, oriented toward the interests of extremists from the dominant regional power. This approach to reform mixes form and content.

b) Restructuring

---

[285] See the important work of Manolo Vela, "La reforma de la inteligencia en el Peru: Anotaciones sobre la ley 27.479 del SINA" Communication Project "Justice in times of transition," Harvard University. International Conference on Peru, May 2002. Notes on the conference appear in: *http://drclas.fas.harvard.edu/publications/revista/democracy/heymann.html.*

[286] Carlos Maldonado Prieto "Servicios de inteligencia en Sudamerica..."

This concept has administrative connotations. In the year 2000, to a greater or smaller degree of intensity, Venezuela (from the DISIP to the SNS), Argentina (from the SIDE to the new SI) and Brazil (renovation of the ABIN, after scandals and problems late in 2000 involving telephone call monitoring of President Fernando H. Cardoso's son, unilateral and arbitrary determination of threats to security, and informal promotion within the community of an inappropriate "code of conduct" and comments about the need to "ride roughshod over" citizens' rights to achieve effectiveness), all began strong internal restoration processes in their intelligence services. Reconstruction of an intelligence apparatus can be transitory and chancy, but given the circumstances also permanent (as the constant evaluation of personnel to "vet" them is based on the objective of professionalizing its cadres) and may normally not touch areas of substance, but instead only organizational ones. For example, purging personnel, changing positions, resizing the organizations, relocating offices, expanding and/or reducing missions, and the like, are typical manifestations of reconstruction. After the controversial and very recent "Santibáñez/Flamarique" case during the Social-Democratic government (UCR/FREPASO) of Argentine President Fernando de la Rúa, which involved the old SIDE, and particularly the sensitive "Kirchner Family spying/stalking" case affecting the Eduardo Duhalde administration during 2002,[287] it is very probable that Argentinean intelligence will be compelled to carry out permanent reconstruction in its intelligence system, in view of the magnitude of such events.

c) Reconstruction

Reconstruction turns out to be something like "starting from zero." For Chile, this *exceptional* phenomenon has been the typical case, with its transition from the totalitarian agencies DINA and CNI that operated during the military regime from 1973 to 1990, to the democratic DISPI (Directorate of Public Security and Information) and ANI (National Intelligence Agency) that were put in place with the return of the democracy in 1990. In this situation, and in similar cases, intelligence organizations totally collapse along with the fall of the political regime that maintained them. To the degree that favoritism characterizes the way these organizations function, they are still far from becoming non-partisan, State institutions (as is the case with the East German Stasi that ended with the fall of the state). We consider that Peru is in a reconstruction mode, and that its intelligence institutions are on the road to recovery.

AN ALTERNATIVE FOR THE PERUVIAN CASE

Starting with the premise that Peru will be *reconstructing* its intelligence, the current authorities would seem to be inclined toward adopting an alternative that satisfies the country's needs at this time, and that could be a "model" for intelligence in Peru, in an

[287] See Anthony Faiola, "Bribery Scandal Singes Argentina Anti-Grant Crusader, *Washington Post*, 11 October 2000, at *http://www.globalpolicy.org/nations/corrupt/governmt/1011af.htm;* also "Kirchner se entusiasma," *Clarin.com* (Buenos Aires), 3 August 2002, en *http://old.clarin.com/diario/2002/08/03/p-00603.htm.*

eminently practical sense. It would seem that the Chilean model; that is, Chile's DISPI, could offer some interesting leads, because it is a body with very concrete responsibilities, precisely and specifically related to internal security. The DISPI is formally subordinate to the Department of the Interior, has no armed forces or police personnel, either active duty or retired, and produces intelligence strictly related to the non-military domain. Given the Peruvian authorities' political rhetoric, it is not clear what is wanted from intelligence. There are no indications that allow us to infer that the government idea is to create an intelligence system of a more operational quality, and not just for strategic and preventive planning.

It is possible that, given the swirl of events from a security perspective, the managers of intelligence in Peru would turn to designing a "mixed model" that would also extract the lessons of the Colombian intelligence agencies (Administrative Directorate of Security, or DAS), as well as Chile's DISPI, although surely the design and emphasis of the organization would have a strong national flavor. In this sense it seems that the governing body of the current Peruvian system, the CNI, is more prone now to coordinate and to make contact with the police intelligence body (DIGIMIN) — which is highly operational in nature — than with the nonmilitary strategic intelligence body (DINIE). These are certainly difficult issues, and they are related directly to areas where methodologies are not clear or well developed, which is especially evident in the internal environment, the main area of concern at this time.

IN PERU THERE IS NOTHING TO REFORM; IT IS RECONSTRUCTION THAT IS NEEDED

There is no doubt that in the matter of Intelligence, in Peru there is nothing "to reform" and still less "to restructure"; the system must be totally reconstructed. In that context it is important to define what type of intelligence organization we want, but also it is fundamental that the options be the fruit of an ample national debate without exclusion, with a high degree of consensus and approval in public opinion, and that these issues be aired with the greatest possible transparency.

Performing an analysis on the kind of intelligence organization that would be envisioned in the immediate future with Fernando Rospigliosi at the helm, we could infer his settling on something similar to the Colombian (DAS) model. That is, an intelligence body very operational in nature, with few strategic planning responsibilities, a strong police flavor and a clear focus on terrorism (global and internal or national), public and citizen security, as well as internal security, with its regional strikes, political strife and everything that comes with this environment. The theme of internal security is now in vogue, and concerns the expansion of organized crime and delinquency in the main cities of the country. In summary, it is the realm of internal security that really would have a high priority for the present administration.

We must keep in mind that in Peru active cells of the Shining Path still exist, although without real capability to effect real damage. However, they are said to have potential strategic alliances with Colombian insurgent groups, particularly of the Revolutionary

Armed Forces (the FARC) that operate in the south of that country in the departments of Caquetá and Putumayo, as well as in the international tri-border area between Leticia (Colombia), Tabatinga (Brazil) and Santa Rosa (Peru). For several reasons, we could infer that the Shining Path would by now have refined the old technique of finding in drug trafficking, through a strategic alliance of coinciding interests, an important source of financing to carry out its terrorist and destabilizing activities against the rule of law. Additionally, Peru geographically forms a second tri-border area, which, although it seems to be the quietest, compared to the other two South American tri-border areas, it is not exempt from the new security threats. We speak of the tri-national border of Peru-Bolivia-Brazil. Problems such as insurgency/terrorism and transnational organized drug crime would be in this sense like hard currency, and of course these problems currently constitute a central concern in the security agenda of the Andean zone and the Amazonian River Basin.

It is important to emphasize that, given the severe problems related to multiple human rights accusations against armed forces personnel for actions taken during the 1990s, and for which they bore legal responsibility (functional crimes), the Armed Forces of Peru may have decided on passive resistance when working in counter-insurgency, since later on they could be accused of human rights violations in carrying out military duties, thereby shortening their professional careers. In counter-insurgency, "police intelligence" would be seen as the primary actor. Still, we do not see at the present time the DINIE adjusting its procedures and actions to become more operational, like, for example, the DAS of Colombia that engages in combined operations against terrorism or drug trafficking "in the field" alongside the armed forces and national police. Certainly, the principle of interoperability of forces does not hold here, due to the organizational nature (strategic) and the legal foundation of the DINIE.

In this complicated context, some detractors decry the inconvenience of certain developments that would lead to "police-ization" (and they say it in a demeaning sense) of the military intelligence organizations' and armed forces' own way of doing things. This view also comes from the traditional underlying struggle between the military intelligence organizations (from the armed forces, where "internal competition" also persists), and those of the national police (PNP). An additional factor that persists is that, with the arrival of Fernando Rospigliosi, the police bodies have assumed the higher role in CNI (the governing body of the intelligence system) and DINIE (the system's non-military intelligence entity), which certainly is a sensitive issue for the military branches, particularly the Navy and the Army, which have the least favorable view on the matter. Another aspect that is interesting to mention is that the Interior Ministry has been achieving considerable success in sensitive areas involving public security. Here, civilian authorities like the branch minister, Gino Costa and the Vice-minister Carlos I. Basombrío, have become well known. As one might expect, it is easy to benefit from certain situations, like that of the Minister of Defense, Aurelio Loret de Mola, who has had a complex, difficult and controversial task: the restructuring of the armed forces, which is certainly a sensitive issue in a country where the armed forces traditionally weigh heavily, as they do in the politics of Peru. In this way, the "specific gravity" of the armed forces at the national level

may be seen as being stealthily transferred to the National Police, and obviously, to their intelligence services, where close ties within the government make the question less susceptible to the process of democratic transition.

POLICE-IZATION OF NATIONAL SECURITY

The concept of "police-ization" mentioned in the preceding paragraph would be favored by the U.S. government, which on many occasions has hinted that Andean intelligence bodies should be reformulated based on their real and/or potential threats (conveniently delineating the security agenda). The great problem resides — as was the the case at the Inter-American Defense Ministers Summit in Santiago, Chile (November 2002) — in the idea that the new threats are "suggested" like a list from the northern hemisphere, without there first being a discussion of our real interests. Doubtless, the discussions would no longer go over the classic international or conventional war hypotheses, but rather would cover unconventional war, low intensity conflicts and what specialized North American military publications refer to as *asymmetric conflicts*,[288] as well as the phenomenon of the *revolution in military affairs.* Journalist Ignacio Ramonet's controversial points of view presented in "le Monde Diplomatique"[289] turn out to be an interesting critique of the asymmetric and preventive dimensions of the new theories of war. The Inter-American Defense Ministers' Summit in Santiago, Chile was certainly important, precisely because it allowed the U.S. Secretary of Defense, Mr. Donald Rumsfeld, to take the initiative in stimulating a debate concerning this sensitive subject. Even though all threats can generate opportunity, the great difference that the "new threats" exhibit versus the traditional ones, is that the former can generate a cooperative regional scheme which would allow a shared identification and confrontation of the threats. I agree with the Chilean academic Alexander Iturria, of the Strategic Training center of ARCIS University, Santiago, Chile in the sense that if "traditional security does not work, we must fortify the cooperative qualities of foreign strategic security,"[290] (without that meaning our having to give up our own specific security needs).

The great risk in *police-izing* security is that, in conducting intelligence, unlike in the construction of an intelligence body without operational functions — of a strategic and planning nature (more similar to the model of the Brazilian Intelligence Agency ABIN) — in Peru one would suppose — in the framework of a CNI-DINIE — that it would in practice behave more like a police organization — with active involvement in operational activities, that finally lean toward intrusive techniques. These would be clandestine operations and/or covert activities that by definition would have to be accompanied by what in intelligence jargon is known as "the old and bad practices" (or what some human rights organizations in

---

[288] Congressman Ike Skelton, "Lecciones para conflictos asimétricos" *Military Review*, Hispanic American Edition (March-April 2002). Available at http://www-cgsc.army.mil/milrev/spanish/MarApr02/skelton.asp.

[289] Paul-Marie de la Gorce, "Nuevo Concepto: Guerra Preventiva," *Le Monde Diplomatique* (Chilean Edition) 23 (September 2002), 18-19.

[290] Alexander Iturria, *Estudios Politico-Militares* 3, no. 3 (2002), 19

Brazil, in view of the intelligence police transgressions in that country, call "riding roughshod over" certain citizen rights). Taking a strictly operative or "more practical" intelligence approach implies a greater risk of violating constitutional rights. This view takes into account the nature of the potential operations to be performed toward defined objectives, and in a context in which our security bodies can be compelled to fight against the international drug guerrillas, all in the context of an overflow of the Colombian crisis.

ADVANTAGES AND... DISADVANTAGES

In this scenario, if, as seems likely, the Toledo administration pursues a foreign policy of *automatic alignment* with the United States, Fernando Rospigliosi would have some important advantages over those who preceded him in the CNI. Since Rospigliosi has recently worked in the security world, he could for the first time assure interconnectivity, especially between the National Intelligence Council and the intelligence produced by the subordinate organizations responsible for the domestic sector (DIGIMIN). Apparently his police teams have experience in the tasks they are taking on, and something more crucial still — he already has a good "background" or "record" in the matter of handling internal crises and social conflicts, as well as in handling cooperation with his North American counterparts, something fundamental to the objectives that he would try to reach especially as a function of government needs at this time. It would seem to be that in fact by the end of 2002 a solid strategic association had been achieved between the National Intelligence Council — head of the intelligence system — and the DIGIMIN, the police intelligence organization subordinate to the Department of Interior, leaving aside the DINIE (the strategic non-military body) and the intelligence directorates of the three armed forces.

It is true that such a situation stems from an approach that can be fruitful in the short term, but it is also true that States have integral intelligence systems, that is to say, systems with set, hierarchically-ordered elements and with specific functions, and that short-term mechanisms do not necessarily assure a "projective" perception of long-term threats. The only certain thing is that the first heads of Peruvian intelligence, after the fall of the Fujimori regime, could do little to sort through these problems. There are complex circumstances which limit the range of action (few resources, lack of suitable personnel, distrust, journalistic scandals, quarrels and institutional confrontations between the newly arrived members that populated the system), but enough time has now passed (two years) and it is time to put the house in order.

The fact that the Peruvian press is insinuating that Fernando Rospigliosi will likely leave his CNI post in December 2002 to reenter the Ministerial cabinet is a complicating factor. If this is true, or a decision is made to this effect in coming months, Peru would break an historic intelligence record, because it would have had, on average, a new head of intelligence every four and one-half months since November of 2000!

VERY LIMITED AND VAGUE LEGISLATION

The Peruvian intelligence law (number 27,479) has been persistently criticized by many experts.[291] One of the most vulnerable aspects of this Peruvian legislation is the absence of a Statutory Law (Statutory Law in Peruvian legislation is a law that has an organizing and integrating function), whose ultimate objective would be to cover all the national intelligence bodies, and that specifically would delimit in meticulous detail specific roles and responsibilities, in order to avoid overlapping functions.

In our opinion there are four main controversial subjects in Peruvian intelligence legislation (this is not to say that other equally contentious subjects do not exist in an ill-defined "gray area"):

a. The inclusion of development and national well-being as a part of intelligence systems' missions.

b. The lack of uniformity in the treatment and division of internal threats and in the intelligence system's administrative roles in conducting domestic intelligence operations and activities.

c. The nonexistence of judicial bodies, guidelines and regulations for carrying out intelligence abroad.

d. The total vagueness regarding sensitive and delicate concepts in counterintelligence activities and functions.

It would seem that Peru exercises a sort of "roll-back law" (legal retrocession) in several respects concerning intelligence, because the subjects of development and national well-being are completely outside the responsibilities of intelligence organizations in most other countries of the world. I agree on this matter with the Argentinean intelligence doctrine, in the sense that it emphasizes the *unexpected, accessory and random* character of all intelligence actions in the society. Finally, it is a reality that in the world, intelligence agencies rely more on specificity than on generality, even when strong pressures exist that are derived form the 11 September incidents. These are the paradoxes in Peruvian legislation, as they have been introduced to Congress and debated during new democratic times.

AN IMPORTANT CONTRIBUTION

We could say that Fernando Rospigliosi's most important concern in institutional matters — and in our modest understanding the greatest opportunity in post-authoritarian intelligence work — is addressing the proposal by Harvard University's team of experts through its "Justice in Times of Transition" program for the democratic reconstruction of Peruvian Intelligence organizations. A team of international specialists arrived in Lima in

[291] This law has been in effect since June of 2001. Available at *http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/legisla/peru/27479.HTM*.

July 2002 to present interesting professional development concepts to the intelligence community. These proposals were an important achievement in Juan Velit Granda's tenure as head of CNI. This group's idea is to provide advice on replacing current behavior patterns in intelligence, which all can agree obviously exhibit many imperfections and deficiencies, these only having been addressed hastily between late 2000 and early 2001.

In many cases, as we have noted, the new intelligence law contradicts itself as it duplicates and repeats functions, and it does not assure greater coordination between the system's entities to bring greater functionality. Between 29 and 31 May 2002, by request of the then-National Intelligence Council (CNI) President, a group of experts met at Harvard University to analyze, debate and investigate the Peruvian intelligence system issue and its prospects for the future. The final goal was to elaborate a set of strategic and legislative recommendations for integral reform, aimed at strengthening the framework of a complex plan for the return to democracy. Then, a multinational team of experts from the same university was summoned to Lima in July of the same year. Presided over by law professor Phillip Heymann of Harvard, this group included among other personalities Morris Panner from the United States, Siyabulela Mlombile from South Africa, Joy Wijnen Riems from the Netherlands and Jose Manuel Ugarte from Argentina and two Peruvian academics, professor Oscar Schiappa-Pietra Cubas (international lawyer) and Ciro Alegria Varona (philosopher). Their meetings included a Parliamentary Hearing in Congress on the reconstruction of national intelligence, and a meeting with different representatives from the intelligence system (the DIGIMIN police, the three military branches, and the strategic nonmilitary DINIE). The encounters were positive, in spite of dissimilar points of view and a certain degree of resistance from some intelligence sectors, which always exists. There are always those who have little affection for changes and modernization, especially those who operate with outdated work procedures.

For Peruvian intelligence, the most salient aspects of this Harvard project consist of the following generic points:

1. Legislative modernization; promulgation of a legal scheme of intelligence suitable to work under internal and external controls and within a new regime or democratic framework.

2. Generating trust of intelligence in public opinion and among the general population, with respect to the agencies' work and tasks.

3. Clear, precise, and detailed definition of national security threats, and of responses to them, from the intelligence system's perspective.

4. Close coordination between intelligence organizations to avoid interagency conflicts and problems (generating reciprocal trust within the system).

5. Professional career development; motivation of bureaucratic cadres.

6. Strengthened control and oversight for the system, especially from outside the system, from Congress (constitutional control) and peer (judicial

control), for operational tasks where it is very easy to transgress upon fundamental human rights.

With respect to professionalism, expansion and development of human resources for the CNI/DINIE, the Harvard group insisted on four central points:

1. Professionalism demands a careful attention to hiring, training, work assignments and career planning, bringing leadership for the agency.

2. The establishment of a single intelligence school that can offer a basic curriculum for recruits of all agencies, thereby fulfilling the double purpose of spreading professional ideals and of cultivating cooperation between the agencies.

3. Promotions and assignment to a specific position should reflect the disposition of the intelligence official to work in democratically determined areas of concern and to work in accordance within democratically acceptable norms.

4. New managers to be selected should reflect the new professionalism and they would have to be responsible to impose discipline, including the dismissal or the transfer of civilian employees in response to inappropriate behavior (particularly if it is a behavior like that typical of the past).

CURRENT STATUS OF THE PROPOSALS

The Harvard team's proposal[292] would have certain "problems," according to the officious interpretation of some active-duty and retired members of the Peruvian military, and of a few civilians bound to the military establishment, who are interested in holding onto the "status quo." One of the "problems," in the view of these traditional groups, is that the attempt to change things would lead to frustration or to canceling out intelligence activities: it is a "hyper-controlled" intelligence system. As we know, the most conservative players in security services the world over perceive that controls and intelligence are not compatible. The real question boils down to whether controls and democracy are synonymous.

Unfortunately, there is little political will to take on such important reforms. This is not only attributable to the decisionmaking organizations within the executive branch or the CNI, but also to the Legislative branch. As is known, Peru is a country with a political culture based on immediate short-term considerations and on obtaining "overnight results," particularly in the decisionmaking processes regarding public issues. These valuable recommendations have not been the object of appropriate institutional follow-up. Perhaps of most importance is the fact that Congress took steps to create, as of July

[292] Mentioned in: *http://drclas.fas.harvard.edu/publications/revista/democracy/heymann.html.*

2003, an Independent Intelligence Commission that could give some impulse to the necessary and urgent legal and structural reform of the Peruvian intelligence system.

DEMOCRATIC CONTROL AND SUPERVISION OF INTELLIGENCE ACTIVITY: APPROACHES TO THE PERUVIAN CASE

The events of 11 September 2001 broke the pattern and rhetoric on democratic control of intelligence, as practiced in the Western world since the fall of the USSR (1991) and the end of the bipolar world. After 11 September, the speeches on democratic control in the 1990s were instantly transformed into speeches on effectiveness and results. The existing dilemma now is how to conduct intelligence in States operating under the rule of (democratic) law: it may be summarized as a search for a utopian formula, probably idealistic, and perhaps with little realism. A "perfect" balance consists of effectiveness and results on one hand, and non-transgression of citizen rights on the other, particularly in a scenario of *intermestic* threats (both foreign and domestic) against the states. As Luis Iberico avers, "it is important to define with clarity and societal awareness the boundaries of the intelligence agencies' work. If this is not defined by civilian authority, the armed forces will tend to develop their own directives and to decide (unilaterally) at what levels to act and with which prerogatives."[293] Professor Raul Benítez Manaut, sociologist and Mexican expert, also notes: "subordination of intelligence must be developed, mainly in an operational sense, for the benefit of the rule of law, and to enable analysts not to commit interpretative errors, or create political products."[294]

It is no less certain that there is a general conviction, but very submerged and camouflaged, in the world intelligence community (and perhaps particularly in Peru), to the effect that a democratic intelligence organization is not a true intelligence organization. This perception suggests the need to ensure that democracy and the rule of law are not incompatible with the concept of intelligence activity in a world in which security is an immediate necessity. This perception is also part of a traditional organizational culture that comes from the so-called hard-line sectors, and that remains in sectors of the armed forces and police corps. In this vein it is appropriate to indicate what Argentinean expert Josè Manuel Ugarte offers: "A fundamental difference that separates intelligence activity in a democratic state from the identical activity in a totalitarian state is the existence of effective controls on the activity, designed to assure that it is performed with legitimacy and with effectiveness."[295]

---

[293] Congressman Luis Iberico Núñez's speech, 3 July 2002, to the Peruvian Congress.

[294] Raul Benitez Manaut, "Comentarios sobre el debate acerca de la Ley de Inteligencia en el Peru," Mexico DF, May 2002. (It is not published; it was distributed during discussions conducted by professor Phillip Heymann's delegation visit from Harvard in Lima).

[295] Jose Manuel Ugarte, Conference Paper, Guatemala City, 22 June 2000, "Sistema de inteligencia y democracia, coherencia o contradicción?", published in *Función, Militar y Control Democratico*, compiled by Bernardo Arévalo de Leon (Guatemala: Amanuense Publishing, 2001), 177-236.

Unfortunately, the historical background of this type of organization does not make it easy to quickly reconstruct a system that is vital for the national interest, and especially to face certain kinds of latent threats to security. As Luis Ibérico says, "Intelligence is fundamental for a country. Each nation faces diverse threats. Intelligence seeks to obtain data about them to analyze them, process them and to advise the government so that it may make the best decisions with due anticipation."[296]

Perhaps the most controversial aspects are clandestine activities, covert operations and the way reserve funds are spent, particularly regarding their regulation, content and reach. These kinds of actions have acquired relevance since 11 September. It would be appropriate within the Peruvian intelligence system and as a permanent, systematic concept (*idea-fuerza*), to reinforce the premise that controls do not have to interfere with these activities, because as Elizabeth Rindskopf Parker emphasizes, (she is a lawyer with the U.S. Central Intelligence Agency and an expert on foreign relations, terrorism, and civil liberties) "legal supervision does not have to reduce the effectiveness of an intelligence organization."[297]

Certainly the Peruvian intelligence system will have to face the fact that the Peruvian Congress has created an independent Parliamentary Intelligence Commission, as of the first legislative term of 2002. However, this Commission is not yet operative. The traditional Commission on National Defense, Internal Order and Intelligence, conceived as a single unit, has been divided in three sub-commissions. The plan is to create an independent Intelligence Commission by July of 2003 in the new session of the legislature. There is little experience in Congress and in the judicial branch to develop and manage external and peer control, respectively. We can barely imagine situations involving detailed coordination between the DINIE and its counterintelligence bodies in close coordination with District Attorneys and/or Penal Judges to request authorizations to suspend certain constitutional rights for well-founded suspicion of criminal acts. Further, there exist multiple cases where flagrant leaks of information to the press and to other media, in investigations involving these branches of government, have brought serious journalistic scandals and have damaged the government itself and its fundamental institutions.

HUMAN CAPITAL IN PERUVIAN INTELLIGENCE AND ITS RESIDUAL PROBLEMS: AN INITIAL DIAGNOSIS

Peru's national intelligence system traditionally has been under the strong influence of the armed forces, from its creation in the early 1960s, and particularly in the old SIN. The

---

[296] Speech by congressman Luis Ibérico Núñez, 3 July 2002.

[297] Paper by Elizabeth Rindskopf Parker, "Legal Aspects of Coexistence and Coordination Between Intelligence and Security Services," (Aspectos legales relativos a la coexistencia y coordinación entre servicios de inteligencia y fuerzas de seguridad,) Seminar on Security and Democracy, San Lorenzo de El Escorial, Spain, July 2000. See also by the same author: "Transnational Threats Vis-à-vis Law Enforcement and Military Intelligence: Lessons on the Emerging Relationship," Chapter 6 in *Transnational Threats: Blending Law Enforcement and Military Strategies,* Carolyn W. Pumphrey, ed. (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, November 2000), 65-83.

recurring view, well known and protective of the Peruvian military establishment, is for it to assume its "rightful dominion" over intelligence matters; the prevailing thought of the armed forces is summarized in the assumption that intelligence, non-military intelligence, and military security/defense are the same concepts. Another predominant theory stems from the idea that military personnel, in receiving military training, automatically "acquire" intelligence knowledge and even more, "would be predestined" for that simple reason to assume positions in the intelligence services. In Peru a type of civilian-military relationship still prevails that is based on the "watertight compartment" principle (whereby a mutual distrust prevails between "civilians" and, very separately, the military). A clear example of this is that military thinking rejects the separation of military intelligence from nonmilitary intelligence (political, economic, social, technological, environmental).[298]

The armed forces, severely affected and beaten back after the ten-year regime of president Alberto Fujimori, are very cautious about expanding or enlarging intelligence actions. The armed forces intelligence organizations (the army's DINTE, the Navy's DIN and the Air Force's DIFAP) operate with limited or minimal resources, and are careful not to perform tasks that could affect their morale and prestige, with the accompanying political costs. Employment of intrusive techniques (intercepting telephone calls and other communications, surveillance and other operations that would violate fundamental human rights) will have nowhere near the same chance of being employed that they had during the Fujimori decade. The Peruvian National Police and particularly its intelligence organization (DIGIMIN) would be the one to take the lead in these matters, according to open information sources. The National Police would indeed enjoy greater political support by the new governmental authorities, which would be certain to generate distrust by the armed forces.

Peru lacks a specialized civil service that is oriented to matters of security, defense and intelligence, in the same way that military training does not outline nor stimulate its members to extend its intellectual horizons. For example, military personnel (must) look outside their own organizations for postgraduate training to enrich their knowledge and to prepare themselves to assume other types of responsibilities, particularly in the field of nonmilitary intelligence.

The civilian employees who work as analysts in the nonmilitary strategic intelligence system (now DINIE) have very few opportunities to assume positions of great responsibility or to be promoted to higher levels of authority. Many of them are older and have greater experience than their military superiors, but are restrained by the organizational model and vertical culture, in which the military has the advantage over the civilians. In practical terms this situation is not overcome by the thesis that the military employees who work in the DINIE are "retired military" and therefore, are (simply) exerting their

[298] For example, in a report on a conference of "Armies of the Americas in Santiago in 2000," it was reported that "strategic intelligence has changed its emphasis from military requirements to other aspects of national co-existence." *El Mercurio*, 26 April 2000.

constitutional and civil rights as civilians. That is a formal interpretation of reality that tends to obscure the real nature of the current situation, since in many cases, the retired military personnel leverage (justifiably by the way) loyalties and contacts with their military institutions, and their mentality is formed and designed to work under iron-clad procedures eminently of military style (obviously with very honorable exceptions).

The Peruvian nonmilitary intelligence system totally lacks a member recruitment, development and selection system. Practices such as clientelism, [good-old-boy] friendship, and designation (nombramiento) prevail, and as the very well-known column from *Caretas*[299] magazine of Lima points out, the "pool" of up to five different official sectors (officials from Army, Navy, Air Force, National Police and civilians) tremendously complicates the modernization possibilities for the intelligence services. The system's personnel are diverse and of marked cultural differences, in terms of perception, procedures, and dissimilar practices, so that it is almost impossible to synthesize and synchronize the work of [production units] or [to chart a] course of action, particularly in terms of producing nonmilitary strategic analysis.

The weak motivations and abilities of employees (civilians as well as retired military) make it likely that human capital in intelligence is constantly being degraded, a victim of distortions that undermine its prestige and institutional integrity. Phenomena like disloyalty, information leaks, confrontation between inside groups, conspiracy practices and nonexistent corporative solidarity, blackmail, denunciation and power games did occur in the old SIN and may continue until the present time. It is no less certain that these problems have a structural connotation deeply rooted in the security community, being phenomena that have persisted for a long time and that fit within a cultural pattern, and that for the most part is typical of the military branches, especially those of more "conservative" nature.

No process or system exists for the independent, impartial and technical evaluation and quality control of the products, let alone the personnel, of the National Strategic Intelligence Directorate (DINIE). Nor are impartial evaluations made of the potential of personnel who make up the organization, or of their productivity, which would allow the application of efficiency and cost-benefit crieteria. To a large extent, the DINIE works within the strategic framework — as it should — producing strategic intelligence estimates on foreign and domestic issues that are called "intelligence notes," and other, similar documents called "Special Intelligence Studies." These documents are based on the methodology of doctrinal intelligence manuals, approved in the early 1990s by the old SIN regime. These templates leave little room for innovation and they stick to conventional and unconventional warfare models from the 1960s, and from the second stage of the Cold War (political, economic and "psychosocial" topics). The efforts of the new National Intelligence School (ENI) that replaced the old (ESIN) school have not been convincing: in more than two years it has failed even to lay the foundations to develop a substitute intelligence doctrine that is not only functional for democratic times, but that

[299] *Caretas*, Lima, *Mar de Fondo* Section, 2002.

can adapt to the new realities of the current strategic scene. Another recurrent issue is that this school lacks instructors and professors specialized in nonmilitary strategic intelligence doctrine. A solution to the issue could be to seek foreign cooperation in order to obtain training from entities with experience not only for employees, but also for instructors. In that sense we think that the excessive "professional jealousy" that leads to closing off or isolating oneself — so common in Peru — has traditional roots based on a perception closely aligned with the concept of resistance to change and to underlying fears about facing outside realities. The isolationism in intelligence inevitably generates involutionism, particularly in foreign relations, that today are of a complex, interdependent nature.

Unlike other intelligence agencies around the world that have generated some positive public opinion (through transformations from CESID to the CNI in Spain, from SIDE to SI in Argentina, from DISPI to the SNS in Venezuela or even through the creation of a new "Department of Homeland Security" in the U.S.), the new Peruvian intelligence system is stigmatized journalistically and academically by the old SIN, precluding any interest on behalf of the academic community and of the press in commenting on the present and the future of intelligence services, let alone on the "successes" of the new CNI-DINIE. Additionally, it is Peruvian citizens and current democratic government officials who are responsible for these low expectations. Fernando Rospigliosi himself minimized the roles of the new national intelligence organization under Juan Velit, when Rospigliosi served as Minister of the Interior, months before himself becoming President of the CNI in the summer of 2002, berating its capability in fighting terrorism, particularly in regards to the attack in Lima near the U.S. Embassy as President George W. Bush was visiting in March of that year.[300]

Unfortunately, by the beginning of President Paniagua's transition administration, it was thought that with the return to democracy and post-authoritarianism, civilian control inside the system (particularly of the nonmilitary area) would really take hold, but apparently, the little that was gained in the first months of 2001 has been reversed; a progressive and unfortunate tendency to give priority to retired military and police in the nonmilitary intelligence fields seems to have taken hold in the newly formed strategic intelligence body (DINIE). Situations like this normally occur in the kind of organizations about which sociologist Julio Cotler writes: because of its own ethos or karma, agencies of this nature create a sort of "power subsystem outside of political control," or what some political scientists refer to as "parallel powers not subject to required mandates."[301]

It is also undeniable that in Peru, universities lack independent instruction regarding defense and security topics, especially related to intelligence. Peru lacks an adequate, modern and updated doctrine in these matters; the same reasoning is applicable to the instructional approaches used to develop intelligence analysts and professionals. It is necessary to demystify the monopolistic and backward reasoning to the effect that an intelli-

[300] "Bush: 'Two-bit terrorists' won't stop Peru trip,'" 22 March 2002, CNN.com. URL: *http://www.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/03/21/bush.peru/*.

[301] Cotler's comments in several conferences.

gence professional is created by taking a simple class in an academic center. The training of a nonmilitary intelligence analyst is a very complex process that starts with a solid university education, undergraduate and postgraduate. In the final analysis, the process of intelligence collection itself is a simple means to reach an end: it is simply a means, a procedure or method of work and a tool, never an end or a "paradigm." We agree upon the instrumental character of intelligence education and activity in nonmilitary fields.

Peru is undergoing a crisis in intelligence structure. The few advances that an administration may make are left incomplete due to the classic domestic policy of "erase and start over," a style rooted in Peruvian political culture and especially in public administration and management. In Peru, a new administration in any public office brings with it abrupt changes in policy in which the first element that is sacrificed is continuity.

A simple and effective confidence-building measure to raise the prestige of the intelligence system and particularly of the DINIE would be for the new National Intelligence School to promote conferences, round tables and especially publish an official magazine to present its initial concept and larger visions. In Argentina, advances have been made with the publication of the *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*, a journal that is not restricted exclusively to authors from the intelligence community. In Peru there is a small but very serious and committed civilian academic community that addresses security subjects, and which can contribute to this topic. Specialists like Ambassadors Hugo Palma and Alexander San Martín, political scientists Juan Velit, Ciro Alegria and Julio Schiappa-Pietra, attorneys Oscar Schiappa-Pietra, Ricardo Soberón, Renzo Chiri and Alexander Deustua; social anthropologists Enrique Obando and Fernando Fuenzalida, could amply contribute to an improvement of the academic level. There are also distinguished retired armed forces personnel who have developed important contributions on the matter, like retired generals of the Army Edgardo Mercado Jarrín, Luis Block Urban, Daniel Mora Cevallos and Juan Campos Luque. And from other military branches, Air Force General Carlos Pellegrini Delgado and Admiral Jorge Brousset Barrios.

Independent civilian professionals with good academic credentials for the most part reject the possibility of working in the Peruvian intelligence system; the heavy stigmas that persist make it unattractive for certain groups of professionals to consider assuming positions inside the organization. Many of them prefer not to risk joining the ranks because of the precarious nature of the institutions — something that permanently afflicts the existing system — and because of the limitations in tangible opportunities that the organizations offer to keep their positions.

A lack of commitment by intelligence leaders to professionalize strategic intelligence analysts can be seen, particularly with respect to civilians. Unlike other Peruvian public government agencies like the Tax Administration (SUNAT) and the Institute of Consumer and Intellectual Property Defense (INDECOPI), in DINIE there are no scholarships funding analysts to attend quality masters, doctoral or other postgraduate programs in schools for the elite within the country, still less abroad. Apparently in late 2001, some very limited steps were being taken to modify that situation.

The underlying *organizational culture* in Peruvian intelligence — particularly in DINIE — is inclined in many cases to promote certain procedures under an environment of a rigidly vertical organic structure, that leads to a propensity for generating "groupthink,"[302] a common phenomenon in such organizations. Groupthink is defined as analysis according to a pre-established pattern that in many cases is characterized by a strong ideological and/or emotional content, and that reduces quality and especially objectivity in the work produced. There would naturally be little room for questioning paradigms under these conditions.

Unlike the modern tendencies in structuring intelligence organizations in the world and especially in the remarkable advances that have been reached on the matter in South America, as in Ecuador, for example, in the Peruvian DINIE one still works under the disjointed concept of a division between internal and external threats (compartmentalization). Contemporary intelligence agencies tend to consolidate themselves into a single "Unit of Strategic Analysis" that integrates studies in a cross-cutting manner that incorporates simultaneous threats, according to patterns of new foreign relations. Nevertheless, none of the current authorities would have the enthusiasm to innovate and to modernize the old division of internal "Front" and external "Front" in national intelligence. Apparently the anecdotal explanation for this is that it would have an untoward effect among civilian employees, since such possibility would imply reducing personnel and especially having a single civilian official in charge of strategic analysis matters. In this sense, it was Juan Velit Granda, who, as head of intelligence, showed the greatest affinity for unifying the old functional organic structure of DINIE. It is very probable that DINIE would insist on the characteristic conservative "status quo" on which it has settled lately. An extremely valuable work on the matter, that can clarify the terms of the discussion, is by Ecuadorian sociologist Adrián Bonilla of FLACSO-Ecuador, and his colleague Cristina Camacho, that explains in detail the interconnection between the traditionally and badly named "Fronts" and the more appropriate "external" and "internal" phenomena.[303]

FUTURE PERSPECTIVES: DEVELOPING INTELLIGENCE PROFESSIONALISM WITHOUT FAILING IN THE ATTEMPT

A first step toward professional development of Peruvian intelligence organizations is for them to have as a primary objective the acquisition of human capital adapted to

---

[302] Alexander L. Corbacho, "Inteligencia y la decision de recuperar las Islas Malvinas el 2 de Abril de 1982," *Nueva Inteligencia,* 1, no 1 (2002), 42. This article develops the subject of groupthink, often overlooked in these agencies. This syndrome would be widely observed in DINIE of Peru, due in great part to the strong vertical structure of the organization, and other distortions like pietistic fear or no commitment to innovation on the part of analysts who put their justifiable personal survival interests in retaining their positions ahead of risking situations that would harm the stability and continuity of their employment. This journal is now re-named the *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia.*

[303] Adrian Bonilla and Cristina Camacho, "El Sistema de inteligencia ecuatoriano y su contexto politico," Conference REDES in Washington, DC, 22-25 May of 2001. Available at: *http://www3.ndu.edu/chds/REDES2001/programsp.htm.*

assume the tasks and responsibilities of the intelligence services. This implies designing from the start a strategic recruitment or master plan that can eliminate the well-known distortions that for years have characterized the intelligence system. Contemporary national intelligence models give special relevance to "HUMINT" operations, an area that takes advantage of a distinct skill of the professionals of Latin America.

A second step is the design of a strictly merit-based public competition, of an independent and apolitical character (meritocracy), that guarantees transparency and the appropriateness of the personnel selected. After that, all personnel will have to invariably attend an intelligence school that prepares the future candidates to assume certain positions. The training procedures must include topics not seen in the old SIN training system, such as, for example, human rights in the operational arena, humanitarian law for foreign situations and democratic theory and government. Particularly because it trains members who will soon perform operational functions, the knowledge of these topics is elementary, more still for those who may assume non-operational, but strategic-type tasks. Also it would be important to emphasize the concept of public management: the civilian intelligence employees of Peru, to say the least, have been very bad administrators and managers of intelligence policy, and "reengineering" of the whole matter is urgently required. In the Andean area, Ecuadorian intelligence is an interesting example to follow. Recently, that country has created an Intelligence School that is being treated as the only avenue for analysts and operators to enter the field of intelligence.

A third step is to bring transformation to the strong subculture that resists change. This can be based on a new strategic intelligence doctrine, which can be strengthened by innovative instructional methods, so that Peru would come to discard the traditional paradigms that generate such resistance. Peruvian intelligence doctrine still insists on employing outdated criteria like the dividing line between conventional war (interstate, external focus) and unconventional war (insurgency and internal threat). Such concepts have been succeeded by war experiences since the 1980s, and include subjects like low intensity conflicts, asymmetric wars, preventive wars and/or "new wars."

It is somewhat inexplicable that Peru, which has now ended its border disputes toward the north with Ecuador (1998) and toward the south with Chile (1999), continues to elaborate conflict hypotheses for conventional war instead of developing hypotheses of cooperation. Nor is it clear why new threats to security are strictly placed within a nonconventional framework. The same is true for cross-cutting and intermestic security issues, whose simultaneous degree of synchronization and especially conjunction of internal and external risks raises new doctrinal challenges for the creation of acceptable strategic intelligence products minimally acceptable for the users, including political decisionmakers.

Meanwhile, in the context of specialization of intelligence activity and its undeniable expansion, the Chilean journalist Carlos Saldivia comments, "One of the most visible effects of the so-called first war of the century that the United States is fighting against terrorism is that the intelligence services of that country, as well as of Israel and the main European powers, have reinforced their complement of professionals in several countries

of the world."[304] In that light, several international studies have criticized the absence in Peru of a new intelligence doctrine. That is, a doctrine not only adapted to democratic times but that is related to the new landscape of international strategy. It is paradoxical that the intelligence system continues to rely on a doctrine approved and set in operation by the authoritarian regime of 1990-2000. Nor has anyone seen new instructional methods nor specialized courses among the faculty of the new intelligence school, following the deactivation in 2000 of the old National Intelligence School, the SIN-ESIN. It would seem that we are seeing a policy of more of the same.

TOWARD AN IDEAL PERUVIAN CIVILIAN INTELLIGENCE PROFESSIONAL

Commitment through values is one of the key factors to be employed in shaping an intelligence professional. Democratic values are respectful of institutions and of the legal system, and are respectful of basic principles that promote modern organizational culture, a culture that balances those values with legal, constitutional guidelines and the rule of law. A very interesting and instructive work on this topic from Kate Martin and Andrezj Replinsky suggests how intelligence agencies can operate responsibly in a democracy.[305] Empowerment and esprit de corps are essential, without at the same time distorting corporative culture or the defense establishment. There is no doubt that any attempt to outline a system of intelligence processes in the country will invariably have to be firmly anchored. Ambassador Jorge Dezcallar, currently CNI Director in Spain, reminds us that "Any backward movement in civil liberties that has occurred is at the same time the greatest triumph we can offer to terrorism."[306] Challenges for a country like Peru are very great, with its multiple social, economic and cultural problems of a structural nature.

A FINAL THOUGHT

It is important to emphasize that this essay does not try to convince; it simply tries to bring about a larger debate, which is still embryonic, about the present and future of intelligence in Peru. The purpose is to ensure a minimally acceptable margin of national consensus about a topic that is sensitive and traditionally monopolized by the armed forces. The terms of the debate thus far have really not been outlined objectively for the public, who in many cases know little about the subject.

We must not lose sight of the fact that we live in a particularly complex, changing and volatile time on the international scene. The future is uncertain, especially in a predictive and projective sense (the elementary and fundamental basis of all intelligence work). This environment is behind the formation of defense and national interests, and affects the very

---

[304] Carlos Saldivia, "Que trae la ANI?" *Que Pasa* magazine (Santiago), 3 November 2001, 43.

[305] Kate Martin and Andrezj Rzeplinski, *Security Services in a Constitutional Democracy: Principles of its Supervision and Responsibility* (Washington, DC: Center for National Security Studies), paper originally presented at a conference in Warsaw, Poland, 30 June-2 July 1995. Available at: http://www.gwu.edu/~cnss/warsaw/index.html.

[306] "En torno al terrorismo,"*Revista Española de Defensa* 15, no. 176 (October 2002), 31.

continuity and viability of Peru as a nation-state. It would seem that there is still no real awareness of that in our country.

I suggest that this subject has many facets, but one of the main stumbling blocks will without a doubt continue to be *resistance to change*. A consistently traditional mentality and national culture makes it difficult to explain general world security issues in terms of new directions in international affairs. When, in Peru, none other than a former president of the National Intelligence Council declares publicly about civilian, government analysts who watch the world outside and inside of Peru that, "We must watch our advisers with a magnifying glass. As I say, there are many civilian advisers who think that because they took some short course somewhere, they are well versed in national defense and this is not how it is",[307] and he concludes saying that "now (in Peru) there are so many (the underlining is ours) experts on defense who never were in military service, nor anything that resembles it, who do not necessarily handle situations appropriately," it means only that things are not going very well and that historical splits and distanced relationships between civilians and the military — that of course affect the reform of national intelligence — leave a lot to overcome. The magnitude and depth of the accusations and statements from this former Intelligence Director of Perú — from a recent administration — mean that I do not need to say anything more.

Let us hope then, as I have expressed repeatedly, that the new changes and currents of democracy in Peru also bring with them a new intelligence mentality: open and changeable, without prejudices nor old paradigms — an indispensable requirement to improve our national security organizations. Let us hope that we can surpass the national tendency toward "conformism" in a not too distant future.

EPILOGUE

This essay was completed on 29 December 2002. By the end of January 2003, the resignation of Fernando Rospigliosi, the head of the CNI, had taken place. He was replaced by attorney Caesar Almeyda Tassayco, who until then had been the president of INDECOPI (Institute of Consumer and Intellectual Property Defense). In the opinion of national journalist Caesar Hildebrandt,

> that organization exists for the Presidency, not for the military. What I fear the most is that the CNI is useless. Until now it has not demonstrated that it exists. Where is there a report from the CNI that tells us some type of reality connected to, for example, the Shining Path, to drug trafficking — that makes us say "hey, what a good discovery this institution has made"![308]

As of July 2004, the status of the national intelligence system could not be more chaotic. The lawyer Cesar Almeyda Tasayco served as the head of the National Intelligence

---

[307] Alfonso Panizo Zariquey, interview, newspaper *Liberacion,* Lima, 27 December 2002, 6.

[308] Interview with Caesar Hildebrandt, newspaper *La Republica*, Lima, political section, 2 February 2003, 6.

Council (CNI) for just three months (February to April 2003), and succeeding him for his second term of office was Vice Admiral (AP) Alfonso Panizo Zariquey (May to September 2003). Cesar Almeyda is now imprisoned for his alleged participation in various acts of corruption.[309] During his administration, for example, a press conference was held with the idea of "generating confidence" among the public in the work of the intelligence community. But the presentation did not work as well as hoped. In the event, electronic equipment was shown intending to "convince" the press that the CNI had not intercepted fixed or cellular telephones.

In Panizo's case, his leadership term also lasted for only three months because of, among other things, the continuing investigations into his leadership of the community in 2002-2003. Also, during his tenure, a television channel (Frecuencia Latina—Channel 2) revealed the content and scope of "Enrique I" and "Enrique II," which were documents and plans for CNI Operations intended to monitor agents who sell information to the media and that are also aimed at spying on broadcast journalists who are critical of the government.[310]

In September 2003, General (EP) Daniel Mora Zevallos was named president of the CNI. Associated with the political party Peru Possible and also as the ex-leader of the DINIE during Juan Velit Granda's term, he was tasked by the government with completely restructuring the organization. His term got off to a good start initially, but the deactivation of the DINIE by the Executive in February 2004, through poor legal advice, brought on interagency conflicts and considerably heightened tensions that led to personal conflicts between Daniel Mora, as the head of the CNI, and the Minister of the Interior, Fernando Rospigliosi Capurro. Since that time, Capurro has continued with his extremely critical attitude toward the reliability and professionalism of the National Intelligence Council. Meanwhile, a serious scandal was brought to light by the press during the first months of 2004 which consisted of the deliberate "leak" of information–distorted and manipulated—designed to discredit and harm the image of the Minister of the Interior. It was a typical vendetta that has become common practice throughout the CNI.[311]

Our suspicions have been confirmed: since the last half of 2002, the CNI has stealthily created a system to give political control to the leader of the CNI or DINIE and their minions, ironically for institutions that are to support the government—but that are now creating serious problems for the stability of that very government. Very reliable circumstantial evidence indicates that various actions designed to discredit the "enemies" that have threatened the interests of the heads of the CNI or DINIE have become accepted practice within the Counterintelligence Office—the most common approach being to intentionally "leak" manipulated information to the media. It seems not to mat-

---

309 "Demandarían a jefe del CNI", Diario *La República,* 25 de abril del 2003, sección política.

310 "CNI: Sí, investigamos periodistas", Diario *La República,* 15 de septiembre del 2003.

311 "El Ministro Rospigliosi le pide a Toledo descubrir a los conspiradores", Diario *La República,* 20 de marzo del 2004. "Valdivia admite que planteó a Mora *hacer algo* para frenar a Rospigliosi", Diario *La República,* 21 de marzo del 2004, sección política.

ter if they are high-ranking members of their own government, of the political party in power, or civilians in the intelligence system itself, since the head of the CNI appears not to know of the actions of his subordinates. These confrontations among the various intelligence leaders and their individual employees have undermined the CNI.

Something similar happened recently in the Argentinean Secretariat of Intelligence (SI) involving various leaders (Anzorreguy, Toma, De Santibáñez, Acevedo, etc.) and the cover-up of the mistreatment of loyal citizens in the intelligence service, occurring as part of the decomposition of the SI. The brief but turbulent history of post-Montesino intelligence in Peru today indicates that Juan Velit and Juan Campos Luque were the only respectable intelligence leaders in democratic times who have avoided abusing the system by rejecting the appeal of using backdoor practices lacking in ethics and professionalism.

The fall of General Mora was only a matter of time: succeeding him was Vice Admiral (AP) Luis Arbocco Licceti, whose sole qualification to lead the CNI was simply that he had been the ex-Commander of the Navy. Arbocco served as leader of the CNI for 24 hours, until the press spread the news of his inclusion in a number of legal proceedings stemming from his actions as an ex-member of the controversial Military Police Pension Board during the Fujimori regime.[312]

Finally the government decided to "deactivate" the CNI, naming a temporary administrator–a post that fell to Rear Admiral (AP) Julio Abel Rasgada–and appointed a "Special Commission" of four notable "independents" in order to produce a joint proposal aimed at a new functional structure for the system: the politician Francisco Guerra Garcia, the psychoanalyst Saul Pena, the career diplomat Aylin Perez and a civil specialist in matters of security and the ex-Director General of Politics and Strategy of the Ministry of Defense (DIGEPE), Enrique Obando. It certainly is the case that their official conclusions, as they are captured in the proposed legislation, are intended to improve the actual law of the National Intelligence Service by modifying it extensively.

One fundamental aspect of the degradation of intelligence reveals the magnitude of the crisis: We can say that a strange and unusual process of democratic transition is alive in Peru, and it flows in parallel with the scheme of "remilitarization." It has the same characteristics of "neomilitarism" that are seen in the security sector here and in various countries of the region. Today, we see a Minister of Defense and a Temporary Intelligence Administrator who come from the Armed Forces—ultra-conservative, anti-reformists occupying positions in security management. Also, two civilian administrators, the Vice-Minister of Defense and the Director of DIGEPE, have recently "resigned" in June 2004, from pressures that point to the aversion certain military sectors have for the democratic modernization of defense and intelligence.[313]

---

[312] "Peru Spy Body Scrapped," BBC News, 23 March 2004: *http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/3559805.stm*

[313] "Chiabra no permite que la reforma de las Fuerzas Armadas se concrete", Entrevista a Enrique Obando Diario en *El Comercio,* 12 de julio del 2004.

In conclusion, the current CNI, which is not unlike what we saw in the latter half of 2002, has brought about the use of the discriminatory "polygraph" (lie-detector) test for civilian intelligence employees only, and not for members of the armed forces, symbolically and in reality resulting in conditions diametrically opposed to the overall professionalism of the intelligence services. These developments are solely the responsible of those who long for the return of the old, discredited "SNI" system of intelligence. Even worse, public opinion today feels that it is preferable to tolerate corruption in intelligence so long as some efficiency exists, a situation that is damaging to the core concept of a democratic system. These are the paradoxes that have been brought about by an intelligence system that has turned itself into one of the most incompetent in the hemisphere.

*The author owes a special debt to three invaluable collaborators who during these last few years have supported him completely and without bias, in his work on intelligence professionalism under the rule of law: Mario Figueroa L., Richard Alatrista B., y Martin Gutierrez A.

BIOGRAPHY

Andrez Gomez de la Torre Rotta is a Peruvian attorney who earned a Masters degree in International Economic Policy (1990) from the University of Belgrano, Buenos Aires, Argentina. He has undertaken postgraduate studies in Political Science and International Law (with a Penal, Humanitarian and Human Rights Law certificate) from the Spanish Universities of Salamanca (2001) and Carlos III of Madrid (2002). He was the recipient of a Scholarship for the International Program "Regional Partners in the Fight Against Terrorism" of the U.S. Defense Department (February 2004–Asuncion, Paraguay). He is a Strategic Intelligence analyst specializing in foreign countries. In 2001, in President Alejandro Toledo's administration, he served as Peru's first civilian head of foreign intelligence in the history of the organization.

He has worked for various non-governmental organizations (NGOs) in Lima, on issues related to security and international affairs. He has been an employee with the Ministry of Justice and of the Office of the President on issues of human rights and social development, respectively. He is a university professor, lecturer and commentator on international issues and security, as well as a legal advisor to the Committee of National Defense, Internal Order, Intelligence, Alternative Development and the Fight against Drugs of the Congress of the Republic (2003–2004). He has also been a technical advisor to the Investigative Sub-Commission on Intelligence for cases of Telephonic Espionage for the Congress (2003-2004). He is the author of two essays regarding new roles and missions of the armed forces in Peru and reviewed the book Defensa, Seguridad y Fuerzas Armadas en el Peru Hacia el Siglo XXI, published by the Peruvian Center of International Studies. He views as his most important job the pursuit of a joint process of democratization and modernization of national security and defense policies. He is also the author of an essay on intelligence and democracy for the book La Gestion de la Seguridad en Tiempos de Transicion Militar, published by the Peruvian Institute of Political and Strategic Studies. *Andres_gotorrer@yahoo.es.*


INTELL
FUSIO
POLICIA GUARDIA EL ORDEN
SEGURIDAD MILITAR
SECRETO
REPORTE SECRETO
LA PREN
NEW PARTNERSHIPS
WIRNT 2003

Inteligencia y Profesionalismo en la Transición Democrática de México

Omar Rodríguez

> Por su propia naturaleza, el trabajo de esta agencia exige de sus miembros el más alto orden de dedicación, habilidad, confiabilidad, y *abnegación*... En el trabajo de inteligencia, los héroes son anónimos y no condecorados, incluso dentro de su propia fraternidad.
>
> Dwight D. Eisenhower[314]

Resumen

El presente trabajo discute la forma en la cual la principal agencia de inteligencia de México ha logrado un aceptable grado de profesionalismo tanto en su personal como en sus actividades. La primera parte del ensayo propone un criterio evaluativo para medir el grado de profesionalismo dentro del contexto de México. Este criterio posee una vertiente interna que incluye entre otros, métodos de reclutamiento y capacitación, y una vertiente externa que incluye variables como el grado de interacción con grupos de la sociedad civil, y la existencia de un marco legal. Posteriormente, estos criterios son aplicados a los servicios de inteligencia mexicanos de 1947 a la fecha. Finalmente, el capítulo describe al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), sus fortalezas y debilidades, y sus iniciativas para modernizar y consolidar el servicio civil de inteligencia.

El periodo actual de transición a la democracia en México representa la oportunidad perfecta para discutir el papel de los servicios de inteligencia y su grado de profesionalismo. El objetivo de esta investigación es aumentar la conciencia pública sobre las agencias de inteligencia en México para que la sociedad civil y los funcionarios de gobierno estén consientes de sus respectivos roles en hacer de estas agencias instituciones verdaderamente profesionales. Para ello, es necesario una mayor interacción entre ambos para obtener todas las posibilidades y beneficios del profesionalismo de inteligencia.

Introducción

Este trabajo se enfoca en los servicios de inteligencia civiles puesto que es en ellos en donde aún existe una brecha entre productores y consumidores de inteligencia que bien pudiera ser disminuida a través de la intensificación y difusión de prácticas y comportamientos profesionales.

---

[314] Dwight D. Eisenhower, *Presidential Reflections on Intelligence*, Centro para el Estudio de la Inteligencia, CIA, 1959 en http://www.odci.gov/csi/monograph/firstin/eisenhower/html.

El contexto para el análisis

A pesar del importante papel de los servicios de inteligencia en el periodo de transición a la democracia que actualmente vive México, aún existe una considerable falta de conocimiento de la sociedad sobre sus acciones. Hay dos factores principales que explican esta situación. En primer lugar, existe una escasa investigación académica y consecuentemente una limitada bibliografía sobre estudios de inteligencia en México. Esta situación se encuentra muy ligada al hecho de que el gobierno de México tradicionalmente ha tenido dificultad para definir por sí mismo lo que constituye su seguridad nacional.[315] Como resultado, ha encontrado igualmente difícil la tarea de asignar roles y tareas a su aparato de seguridad. Esta situación ha prevalecido y por ello, ni el gobierno ni las instituciones académicas mexicanas han logrado alcanzar un consenso respecto a qué constituye la seguridad nacional mexicana. En consecuencia, México no cuenta todavía con una sola institución dedicada a los estudios de inteligencia.

Un segundo obstáculo es el hecho de que el término *inteligencia* aun retiene una connotación peyorativa entre las sociedades de América Latina debido a su asociación con el espionaje político y las "guerras sucias". Además, existe una concepción errónea, exacerbada por los medios de comunicación, que califica a todas las actividades de inteligencia como simple espionaje político, y que ve a las agencias de inteligencia como una "policía política". Aún cuando la cantidad de información disponible hoy en día es mucho mayor de lo que era hace diez años, todavía hay una gran confusión en México acerca del profesionalismo en inteligencia.

El criterio evaluativo

Ciertamente, establecer un criterio efectivo para medir el grado de profesionalismo dentro de una organización gubernamental no es tarea sencilla. Resulta todavía más difícil al tratarse de agencias de inteligencia en las cuales la discrecionalidad, la compartimentación de la información, y la autonomía son las constantes. Sin embargo, en las democracias modernas, los servicios de inteligencia requieren del apoyo público y la confianza de la sociedad para cumplir con éxito sus funciones. Para ilustrar lo anterior, Arthur S. Hulnick comenta que sin el apoyo público, estas agencias no lograrían obtener los recursos, ni reclutar gente talentosa y sus estimaciones serían ampliamente cuestionadas por los consumidores de inteligencia.[316]

El periodo de transición política que experimenta México sugiere la posibilidad de aplicar dos criterios para medir el nivel de profesionalismo en los servicios de inteligencia. El primer criterio es de carácter exclusivamente interno. Es decir, la responsabilidad de esta clase de profesionalismo recae completamente en la agencia de inteligencia misma. Con el objetivo de asegurarse de que el personal de estas agencias cuenta con el

---

[315] El debate histórico de México para definir su seguridad nacional es ampliamente analizado en *México: In Search of Security*, Bruce Bagley y Sergio Aguayo, eds. (Miami, FL: North-South Center Press, University of Miami, 1993)

[316] Arthur S. Hulnick, *Fixing the Spy Machine: Preparing American Intelligence for the Twenty-First Century* (Westport, CT: Praeger, 1999), 173.

nivel de profesionalismo requerido (o deseado), una combinación de variables tales como entrenamiento especializado, eficiencia, compartimentación de la información, especialización regional, un servicio civil de carrera, y lealtad[317] se insinúan evidentes. Por ello, para los servicios de inteligencia es sumamente importante prestar especial atención al reclutamiento, capacitación, crecimiento profesional, especialización de carreras, y al control interno. Al observar la existencia e interacción de estas variables al interior de una organización de inteligencia, es posible juzgar su nivel de profesionalismo. Sin embargo, este criterio de profesionalismo solo puede reflejar la capacidad del servicio de inteligencia para cumplir su misión. Asumiendo por su puesto que su misión primordial sea proveer una alerta estratégica, temprana y precisa, para prevenir que las amenazas se conviertan en inminentes tanto para la defensa externa como para la seguridad interior. Aun cuando estas características puedan parecer requisitos obvios para cualquier agencia de inteligencia, la mayoría de estas variables descritas dentro de este criterio no estaban presentes en los servicios de inteligencia de México en los últimos cincuenta años. Además, su misión primordial no era necesariamente la descrita con anterioridad.

El segundo criterio no depende exclusivamente del propio servicio de inteligencia. Es primordialmente externo a la agencia. Este criterio incluye el grado de interacción con grupos de la sociedad civil, los medios de comunicación, los académicos, la existencia (o falta) de un marco legal y finalmente, la percepción que la comunidad de inteligencia internacional tiene acerca de esta agencia en particular. Aún cuando el segundo criterio refleja una "percepción" tanto como un aspecto demostrable y observable del profesionalismo, resulta de igual importancia que el primer criterio. Puede incluso llegar a ser de mayor importancia, puesto que también refleja el nivel de profesionalismo que puede ser medido con el primer criterio. De esta forma, un mejor mecanismo para medir el grado de profesionalismo de los servicios de inteligencia de México resultará entonces de aplicar ambos criterios. Finalmente, estos criterios permiten una comparación del personal del CISEN y las percepciones de la sociedad civil a lo largo del tiempo, para trazar posibles tendencias.

Swenson y Lemozy han desarrollado una técnica de muestreo diseñada para reflejar la autopercepción de funcionarios profesionales de inteligencia a lo largo del continente Americano.[318] En contraste al nivel de análisis individual utilizado en esta herramienta cuantitativa, el nivel de análisis en el presente capítulo refleja la percepción del profesionalismo en los servicios de

[317] El concepto de "lealtad" es de particular interés para México y para cualquier otro país democrático puesto que puede interpretarse como "lealtad hacia el líder político actual". A pesar de que esta característica pueda ser una característica especialmente útil para un líder de una "comunidad" de inteligencia, para garantizar la confianza del alto mando (los políticos consumidores de inteligencia), dentro de una amplia democracia la lealtad entre profesionales de inteligencia puede ser más significativamente dirigida hacia una Constitución que refleje un sentido de "equilibrio de poderes" (*checks and balances*) y otorgue atribuciones importantes a otras ramas del poder distintas al Ejecutivo.

[318] Russell G. Swenson y Susana Lemozy, "Comparative Perceptions of Intelligence Professionalism in South and Central America," Ponencia presentada en la Conferencia: Research and Education in Defense and Security (REDES) del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS), Brasilia, Brasil, agosto 7-10, del 2002.

inteligencia como institución en lugar del individuo exclusivamente. La razón principal para este enfoque es que las agencias de inteligencia en México continúan siendo instituciones cerradas dentro de un gobierno centralizado. Por ende, en muy pocas ocasiones se les autoriza a personas "ajenas", el acceso a las instituciones de inteligencia.[319] Al mismo tiempo, aún no existe una institución gubernamental que promueva la apertura institucional y de ese modo permitir una apreciación del profesionalismo de inteligencia a nivel individual. La apertura es poco común aún entre aquellos funcionarios que ocupan las posiciones más visibles de los servicios de inteligencia civil del gobierno mexicano.[320]

[319] El investigador mexicano Sergio Aguayo Quezada, en *La Charola: Una historia de los servicios de inteligencia en México* (México: Grijalvo, 2001), en un acto sin precedente, logró tener autorización restringida pero incomparable a los archivos de la inteligencia mexicana. En su trascendental obra académica, hace referencias constantes al desarrollo prospectivo del profesionalismo entre los funcionarios del CISEN, pero el enfoque del libro se centra en exponer algunas de las fallas burocráticas y operativas en la historia de los servicios de inteligencia civiles en México que permanecían escondidas. La aportación del Dr. Aguayo en La Charola va más allá de la explotación de las fuentes del archivo del CISEN dando acceso sin precedente al interior de la historia de las agencias de inteligencia en México: Incluye entrevistas con diversos oficiales y ex-oficiales de inteligencia mexicanos. Además del Dr. Aguayo, en julio del 2001, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH), José Luis Soberanes, fue autorizado a visitar el cuartel del CISEN e incluso a revisar algunos archivos. Ver: Miguel Cabildo y Raúl Monge "Cuentas Pendientes" en *Proceso*, No. 1290 (22 julio del 2001), 10.

[320] Alejandro Alegre-Rabiela, el ultimo director del CISEN bajo el Partido Revolucionario Institucional (PRI), logró una gran apertura de la institución hacia finales del 2000. En contraste, en 1999 un periodista y académico mexicano solicitó una visita restringida del cuartel general del CISEN como compensación por haber dictado una conferencia a personal de la Secretaría de Gobernación, petición que amablementefue negada. Ver: Carlos Montemayor en Gerardo Galrza "Seguridad nacional al servicio de grupos de poder, no de la estabilidad" *Proceso,* No. 1178 (30 mayo 1999), 26. Asimismo, en entrevista con el autor en la ciudad de Washington DC, el 11 de mayo del 2002, Armand Peschard-Sverdrup, Director del Proyecto México del Centro de Estudios Estratégicos Internacionales (CSIS), comentó que el comedor del CISEN permanecía cerrado al resto de su personal mientras el director comía.

Los servicios de inteligencia en méxico: los inicios

Como lo demuestra la breve bibliografía sobre los servicios de inteligencia mexicanos que se presenta en este libro, existe un limitado conocimiento acerca de las actividades y objetivos de los servicios de inteligencia en México. Este escaso conocimiento, el cual no contribuye a impulsar la creación de mecanismos de supervisión de estas actividades, a lo largo del tiempo favoreció a la concentración de poder dentro de los círculos de inteligencia. Al mismo tiempo, el ambiente de transición a la democracia que existe en México representa la oportunidad perfecta no solo para evaluar el papel, estructura, y responsabilidades de estas agencias, sino también para despertar la conciencia de la sociedad y de su propio papel en la profesionalización de las agencias de inteligencia.

A pesar del grado de reserva del gobierno hacia estos temas, hoy en día es posible identificar algunos de los mayores obstáculos para lograr un grado más avanzado de profesionalismo de inteligencia en la región. En primera instancia, el profesor Paul Cháves afirma que las agencias de inteligencia en la mayor parte de América Latina no han sido creadas dentro de un marco jurídico que reglamente sus funciones, salvo por vagas referencias.[321] Esta situación permite a estas agencias concentrar una gran cantidad de autonomía y poder independiente, libre de toda supervisión. El conocer acerca de la evolución de los servicios de inteligencia en México, entendiendo cuáles han sido sus defectos y porqué, y ser concientes de la posición actual del país dentro del contexto internacional, puede incentivar a las agencias de inteligencia a evitar los mismos errores y con ello evitar adoptar prácticas que se desvían de su misión de proteger la seguridad nacional y respetar los derechos humanos.

De acuerdo con Aguayo, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) creó entre 1947 y 1948 lo que se puede describir como el primer servicio de inteligencia civil, la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS), por orden directa del Presidente Miguel Alemán.[322] Mientras la DGIPS era responsable de la inteligencia estratégica, así como del análisis en interpretación de la información recolectada, la DFS se ocupaba de las tareas operativas. Aquí radica un problema crítico, las dos instituciones fueron creadas por un decreto presidencial y sin previa autorización o guía del Congreso. Esta autorización del Ejecutivo incentivó la impunidad operativa de estos servicios en los años siguientes.

Tal vez la más completa descripción de la DFS, incluyendo su misión, rol y estructura, fue hecha por el mismo autor en *La Charola*. Aguayo comenta que para ambas agencias (la DFS y la DGIPS), la selección de sus agentes no era por medio de un proceso de evaluación

---

[321] Paul Cháves "Los Espías no Bastan: Definiendo las Políticas Publicas en Materia de Servicios de Inteligencia en Costa Rica", ponencia presentada en la Conferencia: Research and Education in Defense and Security (REDES) del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS), Washington, DC, 22-25 Mayo 2001, 5-6.

[322] Sergio Aguayo, "Servicios de Inteligencia" y "Principales Corporaciones Policíacas," *El Almanaque Mexicano* (México D.F.: Grijalvo, 2000), 145-146. El Dr. Aguayo rastrea la historia de los servicios de seguridad de México desde la Guerra de Revolución en 1910 hasta los noventas.

propio de un servicio civil de carrera. En su lugar, la mayoría de sus empleados eran "recomendados" de miembros de la clase política[323] en México. Conforme a lo anterior, su entrenamiento y educación eran escasos y menos profesionales que experimentales o empíricos, sin la existencia de pruebas psicológicas que garantizaran su estabilidad, conocimiento y habilidades para asegurar un desempeño eficiente.[324] Esta situación continuó hasta que en los noventas se hicieron esfuerzos significativos para reformar la selección, entrenamiento y profesionalización subsiguiente del personal de inteligencia.

De la estructura de la DFS (ver el organigrama), es posible inferir que cierto grado de especialización estaba presente. Sin embrago, aún no es claro si el personal recibía entrenamiento especializado relacionado con tales funciones especializadas. La evidencia existente sugiere que sus habilidades eran más bien empíricas y los ascensos estaban basados en lealtad en lugar de méritos profesionales.

Como resultado, algunos de los elementos del primer criterio de profesionalismo se encontraban ausentes de la DFS y de la DGIPS. Puesto que ambas agencias gozaban de una gran autonomía y auto-regulación, ellas eran exclusivamente responsables por el reclutamiento, capacitación y supervisión de su personal. Asimismo, el uso de los servicios de inteligencia para mantener el control político ha sido una práctica común en los regímenes autoritarios de América Latina. México no escapó a esta tendencia. La falta de un servicio civil como base del personal, combinado con un inadecuado liderazgo, dio como resultado una "policía política" que optó por dirigir sus recursos a mantener el control y la "estabilidad".

Pese a esta situación, la DFS tuvo algunos elementos de profesionalismo. Además de la especialización mencionada anteriormente, existe evidencia de compartimentación de la información y ciertamente lealtad. Igualmente, dada la naturaleza de su misión, la DFS era sin duda una agencia muy "eficiente". Sindicatos, movimientos de izquierda y estudiantiles, y en algunos casos la oposición política, estaban bien identificados y por ello fue relativamente fácil para la DFS inhabilitarlos. De forma similar, las guerrillas rurales y urbanas fueron exitosamente neutralizadas por una efectiva, pero excesiva, campaña contrarrevolucionaria en los sesentas y setentas.[325]

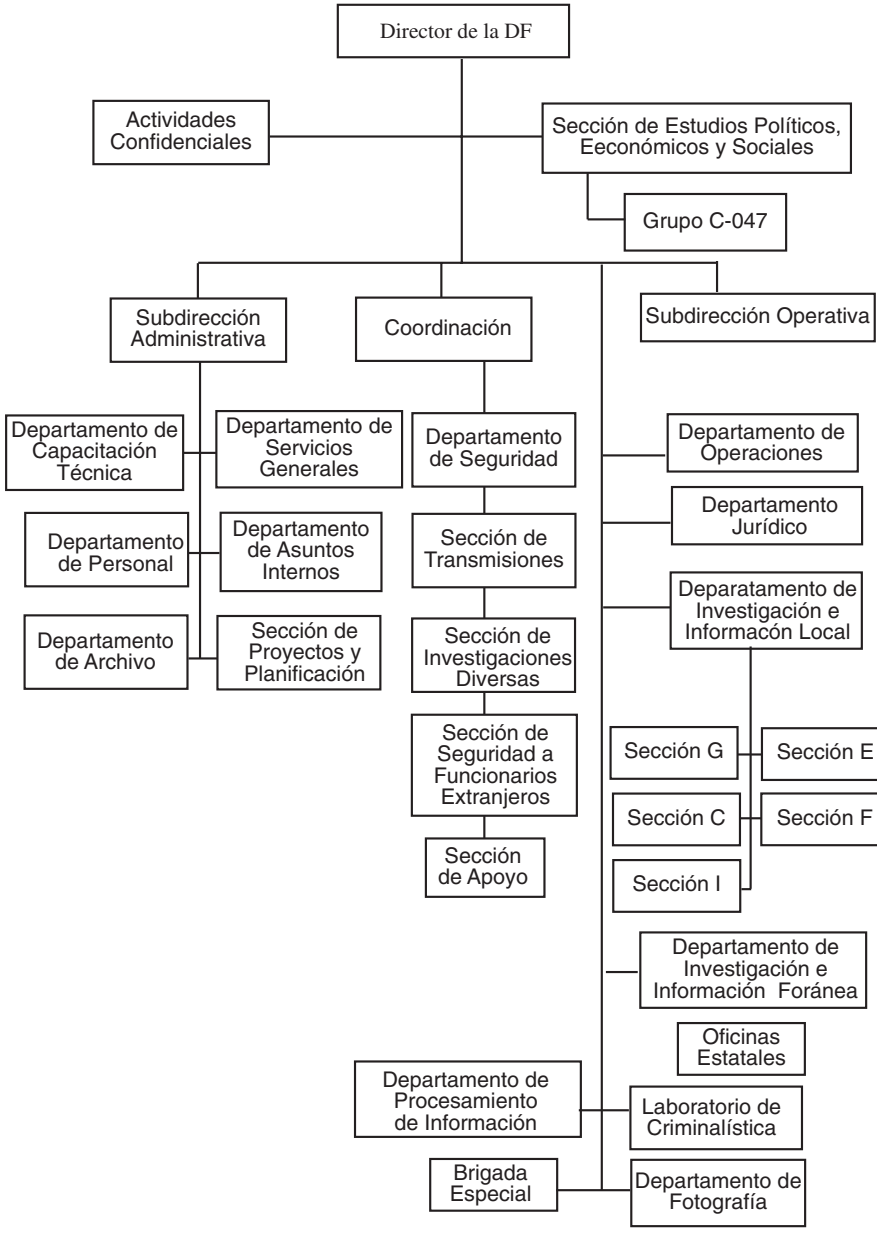
---

[323] La *clase política* de México operaba bajo un sistema de puestos políticos basados en amistad personal, relaciones familiares o lealtad. Para un mejor entendimiento de éste término ver: Enrique Krauze, *La Presidencia Imperial: Ascenso y caída del sistema político mexicano, 1940-1996*, Vol. III (México DF: Tusquets editores, 1998), y Jorge G. Castañeda, *La Herencia: Arqueología de la Sucesión Presidencial en México* (México DF: Extra Alfauara, 1999).

[324] Aguayo, La Charola, 61-67.

[325] Para una mejor perspectiva de este periodo ver: "Archivos de Bucareli, Informes de la Dirección Federal de Seguridad 1964-1972" en *Nexos,* No. 246 (junio del 1998): 10-51, Wilbert Torre "La Guerra sucia: un estilo de gobernar" en *Reforma,* 11 diciembre del 2001 en *http://www.reforma.com.mx/nacional/articulo/151112*, y Carlos Montemayor Guerra en el Paraíso (México DF: Planeta, 1999).

ESTRUCTURA DE LA DIRECCIÓN FEDERAL DE SEGURIDAD (DFS)



Fuente: Adaptado de Sergio Aguayo, "Servicios de Inteligencia," *El Almanaque Mexicano* (México D.F.: Grijalvo, 2000).

La DFS no solo espió a disidentes, sino también hizo uso de la fuerza para controlarlos, violando sus derechos humanos al hacerlo. Esta fue la única clase de "interacción con la sociedad civil" que tuvo la DFS. Por consiguiente, es claro que a pesar de la aplicabilidad de algunos rasgos del primer criterio, ninguno de los elementos para medir el grado de profesionalismo mencionados dentro del segundo criterio — es decir, un marco jurídico, interacción con los medios de comunicación, académicos y la sociedad en general — estaban presentes.

No obstante, en 1985 ocurrió un acontecimiento que tuvo un impacto significativo en la evolución de los servicios profesionales de inteligencia en México. El evento que precipitó dicha evolución fue el asesinato del agente de la Drug Enforcement Administration (DEA) de los Estados Unidos, Enrique Camarena, en la ciudad de Guadalajara a manos de narcotraficantes presuntamente protegidos por agentes de la DFS.[326] Este episodio junto con otros diversos casos de corrupción causó un altercado bilateral entre México y Estados Unidos que aceleró el desmembramiento tanto de la DFS como de la DGIPS. En su lugar, el Presidente Miguel de la Madrid creó la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN), la cual fue encargada de asumir tanto las tareas de análisis e inteligencia, así como las actividades operativas. La idea del Presidente De la Madrid era "crear un verdadero cuerpo de inteligencia política sin jurisdicción sobre tareas policiales".[327]

De forma similar, en 1993 otro acontecimiento externo jugó un papel crítico en reformar las instituciones de inteligencia. Al respecto, Manuel Villa-Aguilera comenta que la liberalización de la economía mexicana no solo favoreció la influencia de actores domésticos y extranjeros, sino también incrementó la habilidad de la sociedad civil para canalizar demandas de forma directa y no a través de partidos políticos. El surgimiento de nuevos actores políticos y sociales aumentó la presión para crear instituciones democráticas y desarrollar una cultura de respeto por los derechos humanos.[328]

Al final, estos eventos llevaron a un escenario no apropiado para el sostenimiento de la violencia de Estado en contra de la población mexicana. De acuerdo con Aguayo, la combinación de estos eventos inhibió la capacidad del gobierno para hacer uso de la fuerza contra aquellos que cuestionaban la autoridad del Estado. En consecuencia, restringieron la capacidad de los servicios de inteligencia para actuar con impunidad.[329] Era indudable que los mismos elementos que una vez dotaron de estabilidad a México (un partido

---

[326] Castañeda, *La Herencia*, 207-208; Alejandro Gutiérrez y Ricardo Ravelo "La DEA suplanta a PGR y guía al Ejército" en *Proceso,* No. 1357 (3 noviembre del 2002): 24, y Torre "La Guerra sucia en: *http://www.reforma.com.mx/nacional/articulo/151112*. Wilbert Torre también menciona el asesinato del periodista mexicano Manuel Buendía en 1984 como otro evento importante que detonó la desaparición de la DFS

[327] Miguel De la Madrid, citado por Castañeda en *La Herencia,* 207.

[328] Manuel Villa-Aguilera, "Mexico's National Security Policies and Institutions in the Post-Cold War era," *Strategy and Security in U.S.-Mexican Relations Beyond the Cold War*, eds. John Bailey y Sergio Aguayo-Quezada (San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1996), 110-115.

político oficial, la ausencia de una fuerte oposición, gran centralización del poder y la manipulación de elecciones, por mencionar algunos) se habían convertido en el origen del descontento social.

La lucha por el profesionalismo

Febrero de 1989 representó un punto clave para la profesionalización de la inteligencia en México. El Presidente Carlos Salinas empezó una profunda reforma en el aparato de seguridad nacional. Esta reforma puso fin a la DISEN y creó en su lugar el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN), en el primer intento sensato del gobierno por crear una verdadera agencia profesional de inteligencia. El primer director del CISEN, el general retirado del Ejército Jorge Carrillo Olea, jugó un papel crítico en la lucha por la profesionalización. El general Carrillo utilizó un grupo de jóvenes universitarios como columna vertebral de su proyecto de reforma y trajo profesionales de inteligencia a las posiciones de dirección, luchando en contra de la inercia heredada del viejo aparato de seguridad. El objetivo principal de Carrillo-Olea era "establecer un centro de excelencia que hiciera uso de la tecnología de punta disponible para inteligencia".[330] Al mismo tiempo, mejoró la capacitación y planeó la creación de un servicio civil de carrera por primera vez. Tal proyecto no se completó debido a que en 1992, una persona sin previo conocimiento de inteligencia pero cercano al Presidente, Fernando del Villar, remplazó a Jorge Carrillo y a su proyecto. El Dr. Aguayo por su parte sostiene que la sustitución del general Carrillo comprobaba que el gobierno aun no había logrado entender la función primaria de la inteligencia de proteger la seguridad nacional y no la del gobierno.[331] Esta acción sin duda debilitó tanto a la institución como a un proyecto aún no consolidado.

A pesar de este prometedor intento, la incapacidad del gobierno para identificar el uso adecuado de las agencies de inteligencia trajo consigo serias consecuencias para México en los años subsecuentes. La utilización de agentes del CISEN para objetivos personales y políticos, redujo significativamente su eficacia. En lugar de enfocarse en amenazas fidedignas a la seguridad nacional, el CISEN en repetidas ocasiones llevó acabo espionaje político. Tales desvíos de funciones no solo representaron un desaprovechamiento de los recursos, este tipo de espionaje también mermó la capacidad de los servicios de inteligencia para identificar y enfrentar amenazas potenciales como la rebelión Zapatista en Chiapas en 1994. Aún cuando el Presidente Salinas argumenta que la información pertinente al levantamiento no le fue entregada a tiempo,[332] oficiales del CISEN afirman que en 1993 el gobierno optó por hacer caso omiso del asunto Zapatista por temor a interrumpir la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercia de América del Norte (TLCAN) a principios de 1994.

---

[329] Sergio Aguayo, "Intelligence Services and Transition to Democracy in Mexico," S*trategy and Security in U.S.-Mexican Relations Beyond the Cold War*, 145-149.

[330] Citado por Aguayo, *La Charola,* 252.

[331] Aguayo, "Intelligence Services and Transition to Democracy in Mexico," 150.

[332] Carlos Salinas de Gortari, *México: Un paso difícil a la modernidad* (México DF: Plaza & Janes, 2000), 810.

Además de poner de manifiesto las debilidades en la gestión de la inteligencia, el levantamiento armado de 1994 produjo algunos cambios positivos. Ese mismo año, un profesional de la inteligencia, el ingeniero Jorge Tello Peón, fue escogido para dirigir al CISEN. Tello Peón junto con el equipo de Carrillo Olea, comenzó una minuciosa reestructuración de la misión, tareas, métodos y capacitación del CISEN. Asimismo, retomó el proyecto del General Carrillo y estableció por primera vez un servicio civil de carrera para la inteligencia. Para ello, reemplazó a los agentes de la desaparecida DISEN con personal emanado de las universidades. Igualmente, se aseguró que los mecanismos de reclutamiento incluyeran pruebas académicas, y psicológicas para garantizar la competencia de los individuos para realizar sus funciones. Hoy en día, como una evidencia de percepción del profesionalismo entre las mismas agencias, los evaluadores poligráficos del CISEN cuentan con una gran experiencia y son respetados dentro de la comunidad de agencias de seguridad y orden en México. Finalmente, Jorge Tello puso un énfasis constante en la importancia de la supervisión de las agencias de inteligencia por las ramas Legislativa y Ejecutiva.[333] De hecho, hoy en día México ya posee los elementos necesarios para establecer un sistema de cooperación Inter-agencia dentro de lo que puede considerarse una "Comunidad de Inteligencia" mexicana. (Ver figura)

LA "COMUNIDAD DE INTELIGENCIA" EN MÉXICO

Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)
Secretaria de la Defensa Nacional (SEDENA)
Sección Segunda (S-2)
Centro de Inteligencia Anti-Narcóticos (CIAN)
Dirección General de Transmisiones (DGT)
Secretaria de Seguridad Pública (SSP)
    Policía Federal Preventiva (PFP)
    Grupo Álamo
Procuraduría General de la República (PGR)
    Agencia Federal de Investigaciones (AFI)
    Policía Judicial Federal (PJF)
    Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO)
    Fiscalía Especializada en Delitos contra la Salud (FEADS)
Centro de Planeación y Control de Drogas (CENDRO)
Estado Mayor Presidencial (EMP)
Secretaria de Marina (SEMAR)
Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE)
Consejería Presidencial de Seguridad Nacional (CPSN) (desapareció en el 2001.)

Fuente: Compilado por el autor, Septiembre del 2002.

[333] Un ejemplo claro que apoya esta idea son dos proyectos que él apoyó entre 1998 y 1999; el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP). El Dr. Graham H. Turbiville presentó una detallada descripción de la PFP desde su creación, estructura, y desempeño en "Mexico's Multimission Force for Internal Security" *Military Review* 8, no. 4 (julio/agosto 2000): 41-49.

En la actualidad, el proceso de reclutamiento del CISEN se asegura que el personal sea contratado conforme a necesidades específicas. Para ello, los reclutadores del CISEN están más interesados en determinar las principales razones por las cuales el/la candidato(a) desea ingresar al Centro. Una vez aceptados, el "proceso de inducción" inculca en los nuevos reclutas la idea de que han ingresado a una organización profesional (a un élite) cuya responsabilidad es proteger la seguridad de la nación. Esta idea tiene por objeto que el nuevo personal se sienta parte importante de la institución. Además, el Centro utiliza una variedad de métodos para determinar el trabajo para el cual cada recluta se encuentra mejor calificado. De esta forma, algunas de las nuevas contrataciones se convierten en oficiales de contrainteligencia, analistas, o se les asignan tareas administrativas.[334] Por lo general, hay poco movimiento entre carreras y la capacitación es específica desde el principio.[335] Como resultado de lo anterior, el CISEN cuenta con una de las fuerzas laborales mejor controladas, cuidadosamente seleccionadas y confiables de cualquier organización gubernamental del país.

En el mismo orden de ideas, la Policía Federal Preventiva (PFP) hizo un valioso intento para atraer jóvenes talentosos a la comunidad de inteligencia en julio del 2002 cuando publicó una convocatoria para 600 universitarios para incorporarse a la Coordinación de Inteligencia.[336] Hoy en día, el CISEN se encuentra de igual forma en posición de reclutar universitarios sobresalientes. Para ello, el Centro debe enfatizar una estrategia de reclutamiento para atraer a lo mejor y más competente de los egresados universitarios como lo hizo en sus inicios la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos.

Inteligencia, profesionalismo y democracia

Dados la historia reciente de los servicios de inteligencia en México y el criterio propuesto para medir el grado de profesionalismo, es posible ahora discutir la situación actual de los servicios de inteligencia en México. Hay que tener claro que las agencias de inteligencia continuarán desempeñando sus funciones aún cuando la sociedad no se encuentre interesada de forma explícita en el nivel de profesionalismo de estas agencias. Por esta razón, una iniciativa proveniente de distintos sectores de la sociedad, incluyendo académicos y los medios de comunicación, es crítica para lograr un equilibrio entre discrecionalidad y apertura por un lado, y eficiencia y profesionalismo por el otro.

Después de los primeros años bajo la dirección de Jorge Tello Peón, el CISEN, ha logrado importantes cambios estructurales. Por primera vez, el servicio nacional de

---

[334] Entrevista con oficial del CISEN en la Embajada de México en Washington D.C., septiembre del 2002.

[335] Entrevista con oficial de reclutamiento del CISEN quien solicitó que la ciudad mexicana en donde tuvo lugar la entrevista no se divulgara, agosto del 2001.

[336] Para un estudio pormenorizado sobre la PFP y la forma en la cual esta corporación está desarrollando un servicio civil de carrera profesional ver: Marcos Pablo Moloeznik, *Policia Federal Preventiva: Balance y Perspectivas,* Ponencia presentada en la Conferencia: Research and Education in Defense and Security (REDES) del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS), Brasilia, Brasil, 7-10 agosto del 2002.

inteligencia había logrado hacer una distinción entre adversarios políticos y enemigos o amenazas reales, una distinción que jugó un papel clave en la formulación de la nueva misión del CISEN.[337] Esta básica pero vital distinción requirió de muchos años para lograr ser incorporada por los encargados de la inteligencia del gobierno. Por simple que parezca, esta concepción refleja el grado combinado de autosuficiencia y tolerancia del aparato de inteligencia, requisito esencial en una verdadera democracia.

Otro cambio importante había sido el uso de tecnología de punta para el desempeño de las actividades de inteligencia. Esta modernización del equipo ha permitido al personal capacitado del CISEN (ahora parte de un servicio civil de carrera) lograr un conocimiento altamente técnico y una aceptable especialización de carreras. Combinados con la nueva misión y dirección, y los nuevos requisitos de reclutamiento y capacitación, estos cambios han permitido la creación de facto de una nueva agencia de inteligencia (ver gráfica). Esta nueva estructura ha sido diseñada para evitar repetir casi todas las fallas cometidas por sus predecesores. Es posible afirmar entonces que hoy en día el CISEN posee todos los elementos asociados con el primer criterio para medir el grado de profesionalismo, es decir, las características internas de una agencia profesional de inteligencia descritas con anterioridad.

Con respecto al segundo criterio el cual, como se mencionó anteriormente, tiene un carácter externo, el CISEN también ha logrado adoptar e institucionalizar algunos de sus elementos. Por otro lado, un servicio de inteligencia cuenta con diversas opciones para educar a la sociedad acerca de sus funciones actividades y la forma en que este las lleva acabo. El destinar parte de los recursos de estas agencias a mejorar su imagen pública aún es materia de debate. Sin embargo, Hulnick comenta que el gasto en educación sobre inteligencia se puede justificar si mejora la capacidad de los servicios de inteligencia para desempeñar sus funciones, incluyendo su capacidad para obtener recursos y reclutar personal.[338]

Una herramienta clave para alcanzar los objetivos de reclutamiento es el alcance y cercanía, por parte de la comunidad de inteligencia, a universidades que promuevan cursos, conferencias o programas sobre estudios de inteligencia. Un buen ejemplo es el Centro para el Estudio de la Inteligencia (CSI) de la CIA, el cual ha publicado diversos libros sobre inteligencia, en ocasiones con material desclasificado, así como una lista de syllabus de cursos impartidos en varias universidades. Un ejemplo similar es el Colegio Conjunto de Inteligencia Militar (JMIC), el cual ha publicado material acerca de la enseñanza de la inteligencia.[339]

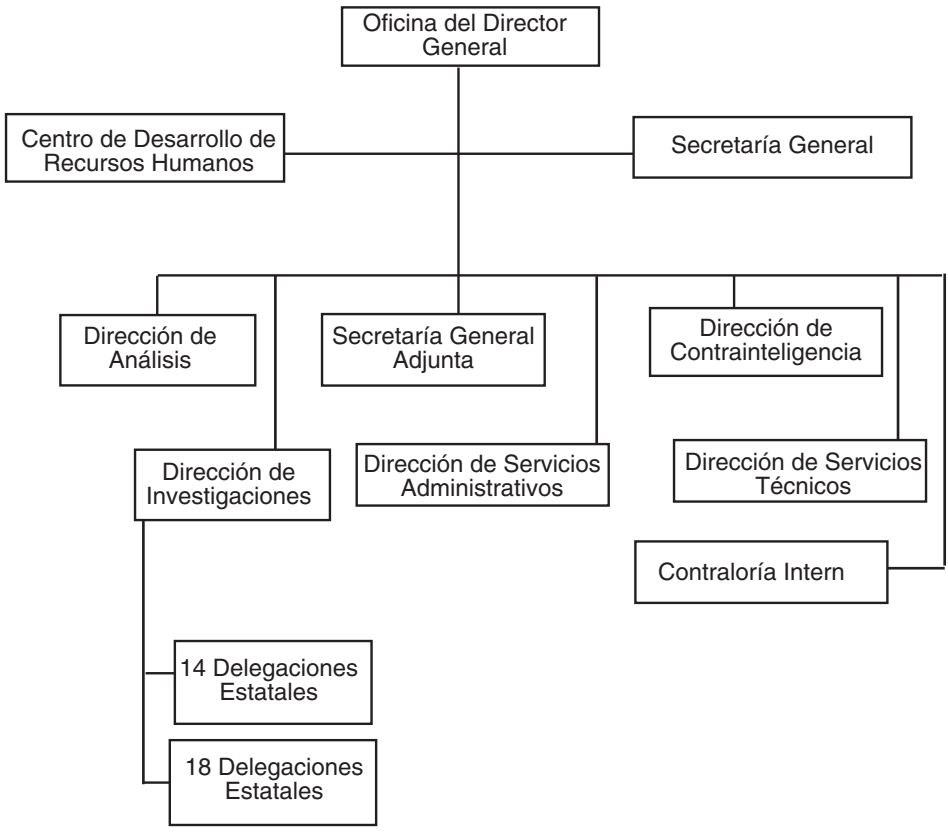
---

[337] Una precisa revisión de la misión *de facto* del aparato de seguridad de los últimos cincuenta años es presentada por Graco Ramírez Garrido "Transparencia y rendición de cuentas" en Reforma Página Editorial, 22 de junio del 2002 en: *http://www.reforma.com.mx/editoriales/articulos/205309/default.htm* La versión oficial de la misión explícita del CISEN puede encontrarse en: *http://www.cisen.gob.mx/duplcado-ingles/inicio.htm.* Dicha versión incluye en su definición "el mantenimiento del orden constitucional" y "la protección de los derechos de los habitantes".

[338] Hulnick, "Secret Intelligence and the Public," en *Fixing the Spy Machine*, 185.

[339] Ver por ejemplo: *A Flourishing Craft: Teaching Intelligence Studies*, Russell G. Swenson, ed (Washington, DC: JMIC, 1999). Para esta y otras publicaciones del JMIC ver: *http://www.dia.mil.Jmic,index.htlm.* Para consultar publicaciones del Center for the Study of Intelligence, ver: *http://www.odci.gov/csi.*

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL (CISEN)



Fuente: Adaptado de: Estructura del Cisen en: http://www.cisen.gob.mx/inicio.htm.

A través de estos esfuerzos de la Comunidad de Inteligencia norteamericana se están desarrollando y renovando fuertes lazos entre practicantes de la inteligencia del gobierno y el mundo de la academia. Las universidades aún constituyen la mejor fuente de profesionales a nivel de entrada para la comunidad de inteligencia de cualquier país. En México, la especialización de académicos en temas de inteligencia continua siendo muy escasa. Sin embargo, un número significativo de académicos está proporcionando investigación adicional acerca del sistema de inteligencia en México.[340]

Desde 1984, algunos oficiales del CISEN buscaron establecer un acercamiento con la comunidad académica. Lo anterior dio como resultado diversos convenios entre el CISEN

[340] Entre ellos: Sergio Aguayo, Leonardo Curzio, John Bailey, Raúl Benítez Manaut, Carlos Montemayor, Ana Maria Salazar, Erubiel Tirado y Luis Herrera-Lasso.

y algunas instituciones académicas para efectuar cursos y conferencias. A pesar de los esfuerzos tanto del gobierno como de la academia, México, contrariamente a otros países del hemisferio,[341] aun no posee una institución académica que reúna a funcionarios del gobierno y académicos para intercambiar conocimientos y experiencias sobre inteligencia. Además, no existe una sola universidad civil que ofrezca cursos relacionados con estudios de inteligencia.[342] En contraste con otras sociedades de América Latina, la mexicana parece ser menos activa en alentar este tipo de estudios. Sin embargo, algunos académicos están tratando de reunir a oficiales de inteligencia y académicos para establecer un centro de estudios sobre temas relacionados con la seguridad nacional.[343]

Más allá del mundo de la academia, Sergio Aguayo considera que el grado en el cual una sociedad desarrolla una percepción positiva de la inteligencia y su nivel de profesionalismo se encuentra fuertemente influenciado por los medios de comunicación. Estos medios, según el autor, pueden proporcionar una reflexión objetiva del grado de democratización en sociedades que vivían bajo regímenes autoritarios.[344] Al mismo tiempo, las agencias de inteligencia continúan siendo vitales para la protección de la seguridad nacional. En consecuencia, las fuentes de información y los métodos por los cuales se obtiene tal información (Ejemplo: SIGINT, HUMINT, IMINT, y MASINT por sus siglas en inglés) deben permanecer secretos. Naturalmente, esta es fuente de tensiones para una sociedad democrática. En México como en Estados Unidos, cuando las agencias de inteligencia aparecen en los noticieros, los acontecimientos son generalmente presentados como un escándalo o falla — y al menos implícitamente, como un comentario sobre la falta de profesionalismo. Esto ha resultado en una visión pública distorsionada de los sistemas de inteligencia.[345] Por otra parte, el gobierno no tiene forma de evitar que los medios reporten la información que han obtenido. Sin embargo, como sugiere Mark Lowenthal, el derecho de la prensa a reportar no obliga al gobierno a proporcionar información, especialmente información clasificada.[346]

Un método apropiado para enfrentar estas situaciones es a través del establecimiento de Oficinas de Relaciones Públicas (ORP) para dirigirse a los medios de comunicación y

---

[341] Escuela Nacional de Inteligencia de Argentina (ENI), Universidad de Chile en Santiago, La Escola Nacional de Inteligencia de Brasil y el U.S. Joint Military Intelligence College (JMIC) por mencionar algunos.

[342] El Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) ofrece un diplomado en seguridad nacional y tanto la Armada como el Ejército cuentan con instituciones de nivel superior como lo son el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) y la Universidad de la Defensa Nacional, respectivamente. Ninguno de los anteriores se especializa en inteligencia.

[343] Entre los más activos se encuentran: Ana Maria Salazar, Oscar Rocha, Athanasios Hristoulas y Erubiel Tirado.

[344] Aguayo, *La Charola*, 145, 154.

[345] De acuerdo con una encuesta reciente efectuada por el CISEN, solo el 18% de la gente entrevistada tiene una opinión positiva acerca del Centro, mientras que el 77% no hizo comentarios. Ver: Luis Alegre, "Buscan modernizar labor del Cisen" *Reforma*, 25 de enero del 2002, en: http://www.reforma.com/nacional/articulo/162956/default.htm

[346] Mark M. Lowenthal, "Ethical and Moral Issues in Intelligence," *Intelligence: From Secrets to Policy* (Washington, DC: CQ Press, 2000), 199.

promover educación en inteligencia entre el público en general. La Comunidad de Inteligencia estadounidense recientemente ha desarrollado una página de Internet que funge como una Oficina de Relaciones Públicas virtual.[347] Contrariamente a los titulares de otras secretarías del gabinete, los directores de las agencias de inteligencia no son, o al menos tratan de no ser, figuras públicas. No obstante, los directores de los modernos servicios de inteligencia no pueden evitar este rol. En las modernas democracias, los servicios de inteligencia requieren del apoyo de las sociedad y necesitan ganar la confianza pública para ser completamente funcionales.

En agosto del 2000, el entonces director del CISEN Alejandro Alegre, el único titular del gabinete que permaneció después del cambio de administración, había logrado un grado de apertura del Centro tal que los agentes de la DFS difícilmente pudieron haber llegado a imaginar. En un evento sin precedente, Alegre (quien llegó a CISEN con el equipo de Jorge Tello), decidió no solo educar al público sobre la misión del CISEN, sino que también promover estudios de inteligencia entre la sociedad. Llevó acabo una presentación ante medios de comunicación y académicos para dar a conocer el material contenido en el número 101 de la Revista Nacional de Administración Pública publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). El título de este volumen fue "Los Servicios de Inteligencia en el Nuevo Milenio". En este número, Alejandro Alegre junto con los directores de ocho servicios de inteligencia extranjeros, escribieron sus opiniones acerca del rol de la inteligencia en el siglo XXI, "con el propósito de diseminar cultura sobre la materia en cuestión".[348] Desafortunadamente, como Hulnick señala, hacer frente a un público que parece estar predispuesto a creer lo peor sobre sus servicios de inteligencia solo lleva a frustración cuando uno intenta ser abierto y honesto sobre la inteligencia.[349] En efecto, a pesar de la aparición en público de Alegre, la prensa no se mostró más inclinada que antes a escribir artículos positivos acerca del CISEN, solo porque se le había proporcionado oportunidades de acercamiento.[350]

Otro medio importante de una comunidad de inteligencia para interactuar con la sociedad es la creación de páginas de Internet para facilitar, tanto a académicos como a reclutas potenciales, información acerca de la misión, objetivos, historia, organización, programas y oportunidades de las agencias de inteligencia. Las páginas de Internet proporcionan acceso a herramientas de investigación muy útiles como el World Factbook de la CIA o los discursos de los directores de inteligencia. Hoy en día los servicios de

---

[347] Ver: *http://www.intelligence.gov.*

[348] Alejandro Alegre Rabiela, "Los Servicios de Inteligencia en un Nuevo Siglo," *Revista de Administración Pública,* INAP 101 (23 agosto 2000): 13-15.

[349] Hulnick, "Secret Intelligence and the Public", *Fixing the Spy Machine*, 180.

[350] La conferencia de prensa de Alegre sí produjo algunos artículos positivos acerca de este evento. Sin embargo, de septiembre del 2000 hasta enero del 2001, 12 de 17 artículos publicados en dos de los periódicos más prestigiados de México incluían las palabras "espionaje político" y "secreto" en los encabezados. Ver: *Reforma en: http://www.reforma.com.mx/nacional/busqueda, y El Universal*, en: *http://www.eluniversal.com.mx/busquedas*, palabra clave: "cisen" de septiembre del 2000-enero del 2001.

inteligencia en las Américas van desde Argentina y Chile hasta Guatemala y Perú. En este sentido, Alegre llevó la apertura de su agencia de inteligencia a un grado superior al crear un portal virtual bajo el argumento de que los mexicanos tienen el derecho de saber lo que el Centro está haciendo por ellos. En septiembre del 2000, por primera vez en la historia de la agencia, ofreció una conferencia de prensa en el cuartel general del CISEN en la Ciudad de México para presentar la página electrónica a los medios de comunicación. De acuerdo con Alegre, la página está diseñada para "todos aquellos interesados en asuntos relacionados a la seguridad nacional e inteligencia".[351]

Al parecer, el CISEN está manejando su apertura tan bien como se puede esperar, dada la naturaleza de su misión. Otro ejemplo, fue un experimento que la agencia efectuó con graduados del ITAM quienes prestaron su servicio social en el Centro. Aparentemente, este proyecto estuvo diseñado para establecer una conexión más cercana no solo con la academia sino también con potenciales reclutas. No obstante, los resultados de este proyecto no están disponibles.

Un medio más efectivo de interactuar con la sociedad y a la vez ganar el apoyo del público es el proporcionar acceso a información que ya no necesita ser confidencial o restringida del dominio público. La apertura de los archivos de la extinta DFS a principios del 2002 fue un paso importante en este sentido del Presidente Fox. Los archivos contienen información sobre los acontecimientos de las marchas estudiantiles de 1968 en la Ciudad de México[352] y la "guerra sucia" que había permanecido hasta entonces en secreto.[353] En resumen, tal como señala Hulnick, "en una sociedad democrática, ser público acerca de la inteligencia secreta pudiera ser tan importante como ser discreto.[354]

---

[351] Centro de Investigación y Seguridad Nacional en: *http://www.cisen.gob.mx.* Esta página contiene una importante reseña sobre la historia de los servicios de inteligencia en México y una bibliografía sobre estudios inteligencia y seguridad nacional, tanto nacionales como extranjeros. También explica la naturaleza y objetivos del trabajo de inteligencia y proporciona ligas a servicios de inteligencia extranjeros, centros de investigación y páginas relacionadas con inteligencia. Finalmente, "abre" la puerta del CISEN al público en general. Existe un tour virtual de las instalaciones e incluso una liga de "oportunidades de empleo" que de acuerdo con la página, trata de alcanzar a "aquellos que buscan un desarrollo profesional en el área" habiendo la posibilidad de establecer retroalimentación intercambiando E-mails y recibiendo currículums.

[352] El 2 de octubre del 1968, una manifestación de estudiantes en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco se convirtió en una masacre cuando un batallón de fusileros paracaidistas abrió fuego en contra de los estudiantes después de haber sido atacados presuntamente por un grupo de estudiantes armados. Este incidente dio como resultado numerosas muertes a manos del Ejército. Años más tarde, la evidencia demostró que un grupo de francotiradores del Ejército, quienes abrieron fuego en contra de sus propias tropas, detonaron la masacre. En 1999, dos autores mexicanos expusieron la verdadera historia tras la muerte del entonces Secretario de la Defensa Nacional, el General Marcelino García Barragán, quién dejó un portafolios con sus archivos personales y documentos acerca del incidente de 1968. Ver: Julio Scherer García y Carlos Monsiváis, *Parte de Guerra Tlatelolco 1968: Documentos del general Marcelino García Barragán: Los hechos y la historia* (México DF: Nuevo Siglo Aguilar, 1999).

Control y Supervisión

Bajo el segundo criterio para estimar el grado de profesionalismo, es elemento indispensable la existencia de un marco legal que reglamente los procedimientos y operaciones de inteligencia. Como cualquier otro servicio de inteligencia, el CISEN recientemente ha sido sujeto de cierta "supervisión" por parte de los medios de comunicación, la academia y la sociedad civil. Sin embargo, a diferencia de muchas otras agencias profesionales, la agencia mexicana de inteligencia aun no posee un marco jurídico que reglamente sus actividades. Esta situación incrementa la autonomía inherente que todos los servicios de inteligencia poseen, y aumenta la posibilidad de que se comentan abusos de autoridad.

El establecimiento de mecanismos de supervisión del aparato legislativo en democracias consolidadas, no solo ha evitado violaciones a los derechos humanos, sino también la mala utilización de recursos de inteligencia. Lo que es más, de acuerdo con Carlos Maldonado Prieto, en lugar de agregar mayores restricciones y burocracia, estos mecanismos pueden favorecer la eficiencia, limitar los costos, incrementar su profesionalismo y finalmente, apoyar una aceptación positiva de la sociedad.[355] Una percepción similar de Aguayo sugiere que la estricta supervisión de la CIA por el Congreso y la sociedad americana durante los últimos veinte años representa una evidencia de que es posible alcanzar un balance adecuado entre eficiencia y supervisión de los servicios de inteligencia. De igual forma, comenta que la evolución de la CIA confirma que la eficiencia de las agencias de inteligencia depende mucho menos de la impunidad con la que trabajan que de otros factores como la capacitación y profesionalismo de su personal.[356]

A diferencia del Congreso norteamericano, en México no existen comisiones específicas sobre inteligencia en el Congreso. El Poder Legislativo parece no querer aceptar que puede tener un papel clave en la supervisión de la inteligencia, desde ratificación de nombramientos hasta la autorización de presupuestos. En realidad, el único mecanismo de control con que cuenta el CISEN depende del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la Contraloría Interna del propio CISEN.[357] La falta de un marco legal es quizá el principal reto para establecer un con-

---

[353] El 22 de enero del 2001, el Presidente Fox tomó la iniciativa de abrir estos documentos al público. Ver: Grupo Reforma, "Pide Fox abrir archivo de Guerra Sucia" en *Reforma* (22 enero del 2001) en *http://www.reforma.com.mx/nacional/articulo/147365.* Esta iniciativa resultó en la creación de una Fiscalía Especializada en Crímenes del Pasado, bajo la jurisdicción de la Procuraduría General de la República (PGR), para investigar algunos de estos eventos en particular. Ver Mayolo López "Abren a todos archivo de Guerra sucia" en *Reforma* (Ciudad de México), 24 de marzo del 2001, en: *http://www.reforma.com.mx/nacional/articulo/162253*.

[354] Hulnick, 190.

[355] "Principios generales y marco conceptual de la propuesta de creación del Sistema Nacional de Inteligencia del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile", *Programa Estado, Defensa Nacional y Fuerzas Armadas para el siglo XXI* (Santiago: junio 2001) en Carlos Maldonado-Prieto, *Servicios de Inteligencia en Sudamérica. Estado de situación en una perspectiva comparada* (Fort Benning, Georgia: Western Hemisphere Institute for Security Cooperation, junio 2002).

[356] Aguayo, "Intelligence Services and Transition to Democracy in Mexico," 142.

cepto claro de profesionalismo entre los servicios de inteligencia en México. Sin él, estas agencias no solo no poseen límites claros para sus funciones, sino que tampoco poseen los mecanismos legales que necesitan para desempeñar sus funciones.

La percepción internacional

El elemento final asociado con el segundo criterio de profesionalismo se refiere a la percepción que la "comunidad internacional de inteligencia" tiene sobre el servicio de inteligencia de algún país en particular. Lo anterior es importante por dos razones. La primera razón es que esta comunidad informal de agencias aún tiende a estereotipar a algunos de sus "miembros" como: 1) Altamente supervisados (como el Canadian Security Intelligence Service); 2) muy autónomos (como el Mossad israelí); y 3) represivos (como el Servicio de Inteligencia Cubano). La segunda razón es que esta comunidad es muy estricta en sus "criterios de admisión". Por ello, el ganarse el respeto de esta comunidad por lo general significa que un grado de profesionalismo considerable está presente. Para el caso de México, como lo hemos visto, los directores de ocho diferentes agencias extranjeras de inteligencia aceptaron participar en el volumen de la revista mexicana del INAP antes mencionado, que se enfocó en el papel de la inteligencia en el nuevo siglo. La publicación de sus opiniones en la Revista Nacional de Administración Publica[358] sugiere que los oficiales mexicanos desean anunciar la reputación positiva de su servicio de inteligencia entre sus contrapartes extranjeras.

Una de las debilidades mencionadas en la evaluación del CISEN que realizó la administración del Presidente Fox en el 2001, es que existe una limitada cooperación internacional.[359] En el contexto actual, el tráfico de drogas, el terrorismo, el crimen trasnacional, el lavado de dinero, la migración ilegal, el tráfico de armas y la proliferación nuclear son los principales retos a la seguridad hemisférica. México no está exento de tales amenazas puesto que estas no respetan la soberanía, integridad territorial o ideología política. Por ello, las medidas para enfrentarlas no pueden ser unilaterales, sino que deben de compartirse.

A la luz de los atentados del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos, a pesar de que la evidencia probó que ninguno de los 19 secuestradores entró a los Estados Unidos por México, el Director General de CISEN Eduardo Medina-Mora, reconoció la posibilidad de que células terroristas traten de ingresar a la unión americana a través de la frontera mexicana.[360] Por esta razón, Medina-Mora enfatizó la importancia de aumentar la cooperación de inteligencia con Estados Unidos y el Canadá para proteger tanto a la sociedad mexicana

---

[357] Además, durante los primeros meses de la administración de Fox, el Consejero Presidencial de Seguridad Nacional y el Comisionado de Orden y Respeto, se suponía que asesorarían al presidente en asuntos de inteligencia y seguridad nacional. No obstante, esta estructura desapareció después del primer año.

[358] Alegre, 13-19.

[359] Los resultados completos de esta evaluación se encuentran disponibles en: *http://www.cisen.gob.mx/discurso_inap.htm#3.*

como las fronteras de América del Norte.[361] De igual forma, durante el mismo año se firmaron acuerdos de cooperación e intercambio de información a través de la Oficina del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional con Canadá, Colombia, España y recientemente Guatemala. Otro paso importante hacia una cooperación más cercana fue la creación de un centro conjunto de inteligencia anti-terrorista entre México y Estados Unidos, en el cual México participa con el CISEN y la PFP.[362]

Servicios de inteligencia en méxico: la situación actual

Raúl Benítez Manaut y Craig Deare comentan que el proyecto de modernización en México aún sigue en camino. No obstante, estos autores sostienen que la velocidad de las reformas en materia económica no ha sido igualada por las reformas en el sistema político y la estructura del Estado, especialmente en seguridad, y las instituciones militares y de inteligencia.[363] La proliferación de actores sociales, la liberalización de la economía, y el aumento de la participación política organizada, eventualmente dieron origen a un cambio democrático en julio del 2000 después de setenta años de gobierno en un sistema uni-partidista. El papel que el servicio profesional de inteligencia tuvo en estos cambios críticos continúa siendo un asunto digno de mayor investigación.

Sin embargo, el profesionalismo entre el personal de inteligencia "no existe de forma totalmente aislada del contexto político, ni de las observaciones más separadas de la "sociedad civil" de acuerdo con Lemozy y Swenson.[364] De hecho, el contexto político en México anterior al proceso electoral del 2000 forzó una dicotomía al interior del CISEN. De acuerdo con Aguayo, había dos tendencias dentro del liderazgo del CISEN antes de esa fecha. Una de ellas estaba orientada hacia una apertura y modernización aceleradas, mientras que la otra continuó infiltrando organizaciones políticas y partidos de oposición.[365] La primera reflejaba un grado aceptable de profesionalización

---

[360] El Centro de Estudios Estratégicos Internacionales (CSIS) de Washington DC, propone algunos mecanismos para lograr un efectivo nivel de intercambio de inteligencia y nivel de confianza entre México y Estados Unidos. Ver: CSIS, *New Horizon in U.S.-Mexico Relations, Recommendations for Policymakers.* A Report of the U.S.-Mexico Binational Council (CSIS, CIDAC, ITAM, University of Texas at Austin: septiembre del 2001).

[361] Medina-Mora hizo estos comentarios durante la conferencia "Los nuevos retos o amenazas a la paz y la seguridad internacionales," realizada por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) el 25 de octubre del 2001. Ver: Adriana García "Insta Cisen a rediseñar la seguridad en fronteras" *El Universal* (Ciudad de México), 25 de octubre del 2001, secc. Nación, 26.

[362] Entrevista con el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), Secretaría de Seguridad Pública, México DF, 14 de octubre del 2002.

[363] Craig Deare y Raul Benitez Manaut, "U.S.-Mexico Defense Relations at the Beginning of the 21st Century: Conflict, Cooperation and Outlook," Artículo aún no publicado a la fecha de esta edición (Washington, DC: National Defense University, Center for Hemispheric Defense Studies, Septiembre, 2002).

[364] Swenson y Lemozy, 7.

[365] Aguayo, *La Charola* , 257-258.

entre el personal de inteligencia, mientras que la segunda alimentaba su relación impropia con el Poder Ejecutivo.

Cuando el Presidente Fox tomó posesión en diciembre del 2000, uno de los primeros retos de su administración fue el generar un verdadero servicio de inteligencia profesional. Sin embargo, el CISEN se encontraba operando bajo una adecuada dirección, resultado de algunas de las prácticas antes mencionadas. Por lo cual, antes de hacer cualquier cambio importante al interior del CISEN, la administración decidió efectuar una minuciosa evaluación de enero a abril del 2001 con el objetivo de tener una mejor perspectiva de la situación actual del Centro. Esta evaluación fue llevada a acabo por una comisión especial[366] y le permitió al nuevo director, Eduardo Medina-Mora, no solo resaltar las fortalezas y debilidades del Centro, sino que también estableció las bases para su reorganización.[367]

De acuerdo con los resultados de esta evaluación, una de las principales debilidades del Centro es la falta del marco jurídico mencionado anteriormente. Otra debilidad presentada en el reporte era la tendencia del CISEN a sobreestimar las amenazas y su inadecuada planeación estratégica. Finalmente, una notable debilidad aun existe en la persistencia de favoritismos internos y desagradables prácticas burocráticas.[368]

En contraste, entre las fortalezas del Centro, se encuentra su admirable uso de recursos públicos. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo realizó una exhaustiva auditoria de los años fiscales de 1999 y 2000 sin encontrar un solo desvío de recursos monetarios federales. Otra importante fortaleza es la existencia de un servicio civil profesional, bien capacitado, con oportunidad de crecimiento profesional, un notable sentido de pertenencia a la institución y calidad en el trabajo. Este servicio opera bajo una metodología que permite alcanzar resultados con un gran nivel de confidencialidad, que garantiza que el personal tenga acceso exclusivamente a la información que necesita para realizar su trabajo. De igual forma, los resultados confirmaron que el CISEN era una de la pocas instituciones enteramente confiables que no había sido penetrada por el narcotráfico ni el crimen organizado. Desde 1999, con la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP), el CISEN no lleva a cabo tareas operativas.[369]

---

[366] La comisión incluyó a los titulares de las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, al Jefe de la Oficina de Innovación Gubernamental, el Consejero de Asuntos Jurídico del Presidente, y al entonces Consejero Presidencial de Seguridad Nacional. Además, incluyó a 13 académicos independientes provenientes de distintas instituciones.

[367] Como se mencionó anteriormente, los resultados de esta evaluación están disponibles en: *http://www.cisen.gob.mx.discurso_inap.htm#3.*

[368] Un artículo reportó prácticas inadecuadas por dos empleados del Departamento Jurídico del CISEN. Miguel Badillo, "Investigan anomalías en áreas del Cisen: SG," *El Universal* (12 abril del 2002) secc. Nación, 23.

Conclusión

Dentro de un ambiente democrático, se espera que los servicios de inteligencia profesionales cuenten con métodos claros de reclutamiento y capacitación, oportunidades basadas en un servicio civil de carrera, acceso a tecnología de punta, un adecuado control interno, y una efectiva compartimentación de la información. Estos requisitos básicos garantizarán que las agencias de inteligencia y su personal desempeñarán sus actividades asignadas de forma adecuada y eficiente. Tras varios años de corrupción, impunidad y una inadecuada gestión, la principal agencia de inteligencia mexicana parece haber dejado atrás el papel de "policía política" y evitar las violaciones a derechos humanos que hundieron a la DFS. Este logro deberá permitir a la agencia transformarse y profesionalizarse hasta el punto en cual esté dispuesta a interactuar de forma positiva con los representantes de todos los sectores de la sociedad.

Al observar el actual nivel de interacción del CISEN con la sociedad civil y al compararlo con el de sus predecesores, es posible afirmar que el servicio de inteligencia mexicano está manejando la apertura y la interacción con grupos de la sociedad civil a un grado aceptable. Sin embargo, tanto el gobierno como la academia deben buscar mayor interacción para obtener todas las posibilidades y beneficios del profesionalismo de inteligencia.

En términos de percepción pública, según lo demuestran los medios de comunicación, durante el último año de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, una serie de escándalos de inteligencia (un síntoma común y positivo de las democracias) forzó eventualmente la discusión pública sobre inteligencia. Así mismo, una adecuada gestión permitió al CISEN alcanzar mayor interacción con los medios de comunicación, que trajo como resultado mayor información disponible al público acerca de la institución. No obstante, algunos sectores de la prensa, especialmente en medios escritos, se sigue prefiriendo reportar solo aquellas noticias relacionadas con espionaje político en lugar de abarcar el espectro completo de actividades profesionales de inteligencia.

Más aún, parece ser que ahora existe suficiente infraestructura metodológica al interior del CISEN para tratar de anticipar amenazas e informar oportunamente a los funcionarios de gobierno. Estos desarrollos han empezado a ganarse expresiones de respeto de la comunidad internacional de inteligencia. Dicho respeto, dificil de ganar, es sin embargo fácil de perder. Por ello, la reciente descripción del CISEN de Sergio Aguayo parece apropiada: "...una hermandad de funcionarios que manejan escrupulosamente los recursos públicos y que anteponen, ante todo, la institución por la cual sacrifican el reconocimiento que a todos (o a casi todos) los que se incorporan al sector público les complace".[370]

---

[369] En 1998 el brazo operativo del CISEN fue separado para crear la coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva (PFP) la cual asumió todas las tareas operativas. Turbiville presentó una descripción detallada de la creación, estructura y desempeño de la PFP en *Military Review* (citado anteriormente).

[370] Aguayo, *La Charola,* 252.

Finalmente, el principal reto que permanece para México y otros países de América Latina, es desarrollar un servicio de inteligencia regulado constitucionalmente. A pesar del reciente proceso de reforma del CISEN, el cual establece las bases para un servicio de inteligencia verdaderamente profesional dentro de un contexto democrático, aún hace falta remover obstáculos para alcanzar una amplia democracia constitucional. No obstante, es posible afirmar que una parte considerable del actual personal de inteligencia se ha percatado (como resultado del proceso de profesionalización que comenzó a finales de los noventas) de la importancia de su función independiente, apolítica y de su misión en México democrático.

Biografía

José Omar Rodríguez, mexicano, ha realizado investigación sobre seguridad nacional en México, relaciones México-Estados Unidos, política de defensa, e inteligencia. Ha contribuido con artículos sobre cuestiones navales en México para la revista *Proceedings* de la U.S. Naval Institute Press. Participó como un estudiante de intercambio en el Naval Reserve Officers Training Corps de la Universidad de Miami y posee una licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de las Américas-Puebla, en México. Prestó su servicio como instructor en la Dirección de Formación y Capacitación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE). Así mismo, ha trabajado para el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la Universidad de la Defensa Nacional en Washington DC. Se graduó del Colegio Interamericano de Defensa y recientemente trabajó para el Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica en Fort Benning, Georgia, en donde se graduó del Curso para Instructores del Comando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de EEUU (U.S. Army TRADOC). El autor ha participado en distintos cursos de adiestramiento impartidos por la Embajada de los Estados Unidos de América en México tales como Contraterrorismo, Inteligencia Policial y Seguridad Aeroportuaria entre otros. Además participó como invitado el curso de Seguridad Nacional en el Galilee College en Israel, y actualmente trabaja para el Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *omar3rg@hotmail.com*

INTELLIGENCE AND PROFESSIONALISM IN MEXICO'S DEMOCRATIC TRANSITION

Omar Rodríguez

> By its very nature, the work of this agency demands of its members the highest order of dedication, ability, trustworthiness and selflessness... In the work of intelligence, heroes are undecorated and unsung, often even among their own fraternity.
>
> Dwight D. Eisenhower[371]

ABSTRACT

This paper addresses how well Mexico's main intelligence agency has been able to professionalize its personnel and activities. This essay will focus on civilian intelligence services because it is among them where there is still a gap between intelligence producers and consumers that may be addressed by the intensification and spread of professional attitudes and behaviors. The first part of this essay proposes criteria for measuring professionalism within the Mexican context. Next, this criterion is applied to the level (or lack) of professionalism in Mexican intelligence services from 1947 to the present. Finally, the paper discusses the Center for Investigation and National Security (CISEN), its strengths and weaknesses, and its plans for modernizing and professionalizing the intelligence civil service. In a larger sense, the paper aims to provide an understanding of Mexico's intelligence agencies so that this country's civil society, government officials, and scholars may be aware of their respective roles in making these agencies truly professional.

THE CONTEXT FOR ANALYSIS

Despite the important role of intelligence services in Mexico's current transition to democracy, there is still a considerable lack of knowledge about intelligence activities among members of society at large. There are two primary factors that can explain this situation. First, there is scant academic research and consequently a limited bibliography on intelligence studies in Mexico. This is very much related to the fact that the Government of Mexico has had difficulty defining for itself just what constitutes its national security.[372] As a result, it also has found difficult the task of assigning roles and missions for its security apparatus. This situation continues and therefore neither the Government of Mexico nor its academic institutions are able to reach a consensus regarding what constitutes Mexican

[371] Dwight D. Eisenhower, Presidential Reflections on Intelligence, Center for the Study of Intelligence (CIA, 1959) at http://www.odci.gov/csi/monograph/firstin/eisenhower/html.

[372] Mexico's historical debate on defining its national security is deeply analyzed by *México: In Search of Security,* eds. Bruce Bagley and Sergio Aguayo (Miami, FL: North-South Center Press, University of Miami, 1993).

national security. Consequently, Mexico does not yet have a single institution that focuses on the study of intelligence.

A second roadblock is the fact that the term *intelligence* retains a pejorative connotation within Latin American societies, because of its association with political espionage and "dirty wars." There exists a misconception, exacerbated by the media, that categorizes Mexican intelligence activities as merely political espionage and that sees intelligence agencies as a "political police." Although the amount of information now available is by far larger than it was ten years ago, a great deal of confusion remains about intelligence professionalism in Mexico.

EVALUATIVE CRITERIA

Certainly, to establish an effective criterion for measuring the degree of professionalism in a government organization is not an easy task. It is even harder for intelligence agencies where secrecy, information compartmentalization, and autonomy are constants. Nevertheless, within modern democracies, intelligence services require public support and need to earn society's trust in order to accomplish their mission. To illustrate, Arthur S. Hulnick argues that without public support, these agencies would not be able to obtain resources or to recruit talented people and their estimates would be questioned by intelligence consumers.[373]

The political transition underway in Mexico suggests the applicability of two criteria for gauging the level of professionalism in the intelligence services. The first is exclusively internal. In other words, the responsibility for this type of professionalism relies entirely on the intelligence agency itself. In order to ensure that the personnel of these agencies have the level of professionalism required (or desired), a combination of variables such as area expertise, efficiency, specialized training, information compartmentalization, an apolitical civil service career path, and loyalty suggest themselves.[374] Therefore, it is critical for intelligence services to allocate a great deal of attention to recruitment, training, career paths, and internal control. By observing the play of these variables within an intelligence organization, the level of professionalism may be judged. However, this measure of professionalism can only reflect the service's capacity to achieve its mission, assuming of course, that its primary mission is to provide timely and accurate strategic warning to prevent threats from becoming imminent for both external defense and internal security. Although these characteristics might seem to be obvious requirements for any intelligence agency, most of the variables described by this criterion were not represented in Mexico's intelligence services in the last 50 years. In addition, their primary mission was not necessarily that described above.

---

[373] Arthur S. Hulnick, *Fixing the Spy Machine: Preparing American Intelligence for the Twenty-First Century* (Westport, CT: Praeger, 1999), 173.

[374] The concept of loyalty is particularly of concern in Mexico or any other democratic country because it may often be restricted to mean "loyalty to the current political leader." Although this trait may be an especially useful trait for an intelligence "community" leader, to ensure the trust of high-level, political consumers of intelligence in a broadly based democracy, loyalty among intelligence professionals at large may be more meaningfully directed to a constitution that reflects a sense of "checks and balances" and grants important powers to more than the executive branch of government.

The second criterion does not depend exclusively on the intelligence service itself. It is primarily external (to the service). This criterion includes the degree of interaction with civil society groups, the media, scholars, the existence (or lack) of a legal framework and finally, the perception of the international intelligence community about this particular agency. Even though the second criterion reflects a "perception" as much as a demonstrable or observable aspect of professionalism, it is of equal importance with the first criterion. It may even be of more importance than the first because it also reflects the level of professionalism that could be measured with the first criterion. The most valuable mechanism for measuring professionalism of Mexico's intelligence services, then, will result from applying both criteria. Finally, these criteria allow a comparison of CISEN personnel and civil society perceptions over time, to depict a trend line.

Swenson and Lemozy have developed a survey technique designed to reflect the self-perception of intelligence professionals across the Western hemisphere.[375] In contrast to the individual level of analysis associated with that quantitative instrument, the level of analysis in the present paper is fixed on the intelligence institution as a whole rather than the individual practitioner. The main reason for this approach is that intelligence agencies in Mexico remain closed institutions within very centralized governments. Very rarely are "outsiders" granted access to Mexican intelligence institutions.[376] At the same time, no government institution exists that might encourage institutional openness and thereby provide insight into intelligence professionalism at the individual level. Openness is rare even among those who are in the most visible leadership positions in Mexican civilian intelligence services.[377]

---

[375] Russell G. Swenson and Susana Lemozy, "Comparative Perceptions of Intelligence Professionalism in South and Central America," Paper presented at the Center for Hemispheric Defense Studies' Research and Education in Defense and Security (REDES) conference, Brasilia, Brazil, 7-10 August 2002. See *http://www3.ndu.edu/chds/English/Academic/redesprograms.htm.*

[376] Mexican scholar Sergio Aguayo Quezada, in *La Charola:Una historia de los servicios de inteligencia en México* (Mexico, DF: Grijalvo, 2001), achieved a breakthrough in being allowed limited but incomparable access to Mexican intelligence archives. This groundbreaking book makes occasional reference to the prospective development of professionalism among civilians in CISEN, but the focus of the book is on uncovering some of the hidden, bureaucratic and operational history of Mexico's civilian intelligence agencies. Aguayo Quezada's contribution in *La Charola* goes beyond the exploitation of archival sources in providing unprecedented insight into the history of intelligence agencies in Mexico: It includes interviews with several current and former Mexican intelligence officers. In addition to Aguayo, in July of 2001, the president of Mexico's National Commission on Human Rights (CNDH), Jose Luis Soberanes, was permitted to visit CISEN headquarters and even to look at some files. See Miguel Cabildo and Raul Monge "Cuentas Pendientes" in *Proceso,* No. 1290 (22 July 2001), 10.

[377] Alejandro Alegre-Rabiela, the last CISEN director under Mexico's Institutional Revolutionary Party (PRI), offered openness at the end of 2000. In contrast, in 1999 a Mexican scholar and journalist had requested a restricted tour of CISEN headquarters as a compensation for delivering a lecture to Mexico's Interior Department (SEGOB) personnel, a request that was politely denied. See Carlos Montemayor in Gerardo Galrza "Seguridad nacional al servicio de grupos de poder, no de la estabilidad" *Proceso*, No. 1178 (30 May 1999), 26. In addition, in an interview with the author in Washington, DC on 11 May 2002, Armand Peschard-Sverdrup, Director of the Mexico Project of the Center for Strategic and International Studies (CSIS), commented that the CISEN cafeteria remained closed to the rest of its personnel while the director was having lunch.

INTELLIGENCE SERVICES IN MEXICO: THE EARLY DAYS

As attested by the brief bibliography on Mexican intelligence services in this book, there is limited public knowledge about intelligence agencies' activities and objectives in Mexico. This scarce knowledge, which does not encourage broadly based oversight activities, has contributed to a concentration of power within intelligence circles. At the same time, the transition-to-democracy environment in Mexico represents the perfect opportunity not only to evaluate the role, structure and responsibilities of these agencies, but also to promote awareness of the society's stake in the professionalization of the intelligence agencies.

Despite the remaining degree of government secrecy, it is now possible to identify some of the major hurdles to achieving a more advanced degree of intelligence professionalism in the region. For instance, professor Paul Chaves argues that intelligence agencies in most of the region have not been created by law, but only by vague legislative reference.[378] This situation allows these agencies to concentrate a great degree of autonomy and independent power free of enforceable control. Learning about the evolution of intelligence services in Mexico, understanding what parts have gone "wrong" and why, and being aware of the country's current position within the international context, may encourage intelligence agencies to avoid the same mistakes and to prevent those agencies from adopting roles that deviate from close adherence both to protecting national security and respecting individual rights.

According to Aguayo, Mexico's Interior Department (SEGOB) created between 1947 and 1948 what we can describe as the first civilian intelligence services, the Federal Directorate of Security (DFS) and the General Directorate of Political and Social Investigations (DGIPS), by direct order of President Miguel Aleman.[379] While the DGIPS was responsible for strategic intelligence as well as analysis and interpretation of collected information, the DFS handled the operational tasks. Herein lies a critical problem: they were both established by presidential decree and without previous authorization or guidance from Congress. This executive authorization promoted the idea of operational impunity among these services in the following years.

Perhaps the best description of the DFS, including its mission, role and structure, was made by the same author in *La Charola.* He notes that for both agencies (the DFS and the DGIPS), the selection of agents was not through a professional civil service screening process. Instead, most of their employees were *"recomendados"* (recommended) from members of the political class[380] in Mexico. Correspondingly, training and education

---

[378] Paul Cháves "Los Espías no Bastan: Definiendo las Políticas Públicas en Materia de Servicios de Inteligencia en Costa Rica" Paper presented at the Center for Hemispheric Defense Studies, Research and Education in Defense and Security Studies (REDES) conference, Washington, DC, 22-25 May 2001, 5-6.

[379] Sergio Aguayo, "Servicios de Inteligencia" and "Principales Corporaciones Policíacas," *El Almanaque Mexicano* (México DF: Grijalbo, 2000), 145-146. Dr. Aguayo tracks the history of Mexico's security services from as far back as the Revolutionary War of 1910 through to the1990s.

were scarce and less professional than experiential or empirical, with no tests of psychological fitness or of knowledge or abilities, to help guarantee efficient performance.[381] This trend continued until efforts were made in the 1990s to reform the selection, training and subsequent professionalization of the intelligence corps.

From the DFS structure (see organization chart below), it is possible to infer that a certain degree of career specialization existed. However, it remains unclear whether the personnel received focused training associated with those specialized functions. Evidence that does exist suggests that their skills were empirical and promotions were based on loyalty rather than on professional achievements.

As a result, some of the elements of our first criterion for professionalism were absent within the DFS and the DGIPS. Since both agencies had a great deal of autonomy or self-regulation, they were exclusively responsible for recruiting, training, and supervising their personnel. In addition, the use of intelligence services to maintain political control has been a common practice in Latin America's authoritarian regimes. Mexico did not escape this pattern. The lack of civil service as the personnel foundation, combined with inadequate management, resulted in a "political police" that oriented its resources toward maintaining control and "stability."

Nevertheless, the DFS did observe some elements of professionalism. In addition to specialization, as noted above, there is evidence of information compartmentalization, and certainly of loyalty. In addition, given the nature of its mission, the DFS was without doubt a very "efficient" agency. Labor unions, left-wing and student movements, and in some cases political opposition, were targeted and well identified, and therefore it was relatively easy for the DFS to disable them. Likewise, rural and urban guerrillas were successfully neutralized by an effective, if excessive, counterrevolutionary campaign in the 1960s and 1970s.[382]

The DFS not only spied on dissidents, but also made use of force to control them, violating their civil liberties in doing so. This was the only kind of "interaction with civil society" that the DFS had. Thus, it is clear that, despite the applicability of the first criterion, none of the elements for measuring professionalism mentioned within the second criterion — that is, a legal framework, interaction with media, scholars and society in general — were present.

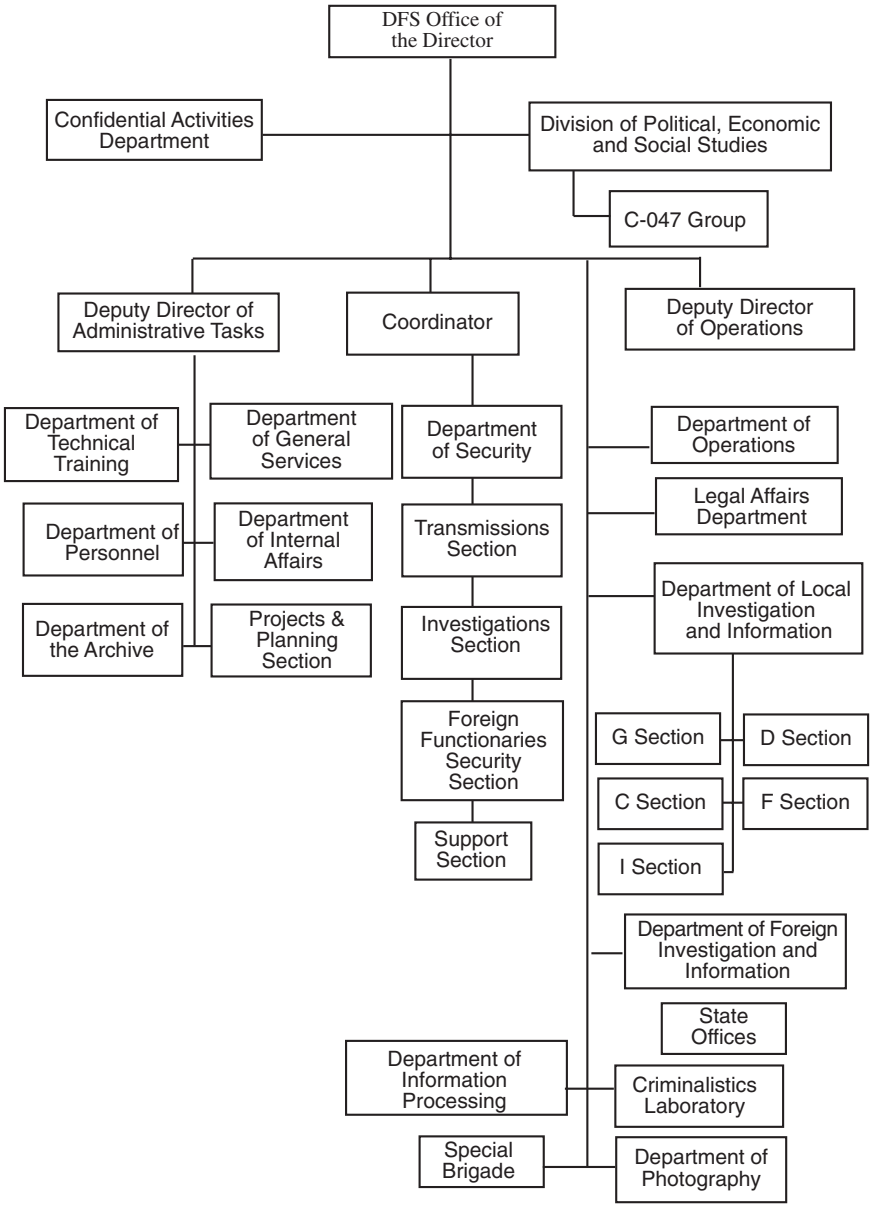
---

[380] The *political class* in Mexico operated under a network of political appointments based on personal friendship, familial relationships or loyalty. For a better understanding of this term see Enrique Krauze, *La Presidencia Imperial: Ascenso y caída del sistema politico mexicano, 1940-1996,* Vol. III (Mexico DF: Tusquets editors, 1998), and Jorge G. Castañeda, *La Herencia: Arqueología de la Sucesión Presidencial en México* (México DF: Extra Alfauara, 1999).

[381] Aguayo, *La Charola,* 61-67.

[382] For a better overview of this period see: "Archivos de Bucareli, Informes de la Dirección Federal de Seguridad 1964-1972" in *Nexos,* No. 246 (June 1998), 10-51; Wilbert Torre, "La Guerra sucia: un estilo de gobernar" in *Reforma*, 11 December, 2001 at: *http://www.reforma.com.mx/nacional/articulo/151112,* and Carlos Montemayor, *Guerra en el Paraíso* (Mexico, DF: Planeta, 1999).

FEDERAL SECURITY DIRECTORATE (DFS) STRUCTURE



Source: Adapted from Sergio Aguayo, "Servicios de Inteligencia," *El Almanaque Mexicano* (México DF: Grijalbo, 2000).

Yet, in 1985 a development occurred that had a significant influence on the evolution of professional intelligence services in Mexico. The event precipitating this evolution was the killing of a U.S. Drug Enforcement Administration agent, Enrique Camarena, in

Guadalajara by drug-traffickers who were protected by DFS agents.[383] This episode, along with several corruption cases, caused a bilateral conflict between Mexico and the U.S. that precipitated the demise of both the DFS and the DGIPS. President Miguel de la Madrid created instead the Directorate of Investigation and National Security (DISEN), which was chartered to conduct both intelligence analysis and operational activities. President De la Madrid's idea was to "create a true political-intelligence corps with no jurisdiction over police-related tasks."[384]

In addition, in 1993 another external event played a critical role in reforming intelligence institutions. Manuel Villa-Aguilera argues that the liberalization of the Mexican economy not only encouraged the influence of foreign and domestic economic actors, but also fostered the ability of civil society to canalize demands directly instead of through political parties. The emergence of new political and social actors increased pressure to create more democratic institutions and develop respect for human rights.[385]

In the end, these events led to an outcome unsuitable for the sustainment of state-sponsored violence against the Mexican population. As Aguayo points out, these combined events inhibited the government's ability to make use of force against those questioning state authority. Consequently, they restricted the ability of intelligence services to operate with impunity.[386] It was clear that the same elements that once provided stability to Mexico (that is, an official political party, the absence of a strong opposition, huge centralization of power, and elections manipulation to name a few) had become the root causes of social unrest.

THE FIGHT FOR PROFESSIONALISM

February of 1989 marked a clear turning point for intelligence professionalization in Mexico. President Carlos Salinas started a profound reform in the national security apparatus. His reform brought to an end the DISEN and created the Center for Investigation and National Security (CISEN), the first serious government attempt to create a professional intelligence agency. CISEN's first director, Jorge Carrillo-Olea, a retired general from army intelligence, played a critical role in the struggle for professionalism. He used a group of college graduates as an anchor for his reform project and brought intelligence professionals

---

[383] Jorge G. Castañeda in *La Herencia*, 207-208; Alejandro Gutierrez and Ricardo Ravelo, "La DEA suplanta a PGR y guía al Ejército" in P*roceso (*No.1357, 3 November 2002), 24, and Wilbert Torre, "La Guerra sucia: un estilo de gobernar" in Re*forma,* 11 December 2001 at: h*ttp://www.reforma.com.mx/nacional/articulo/151112.* Wilbert Torre also mentions the killing of Manuel Buendía, a Mexican journalist, in 1984 as another important event that triggered the disappearance of the DFS.

[384] Miguel De la Madrid, as quoted by Jorge G. Castañeda in *La Herencia*, 207.

[385] Manuel Villa-Aguilera, "Mexico's National Security Policies and Institutions in the Post-Cold War era," *Strategy and Security in U.S.-Mexican Relations Beyond the Cold War,* eds. John Bailey & Sergio Aguayo-Quezada (San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1996), 110-115.

[386] Sergio Aguayo, "Intelligence Services and Transition to Democracy in Mexico," *Strategy and Security in U.S.-Mexican Relations Beyond the Cold War*, 145-149.

to leadership positions, fighting against the inertia inherited from the old security apparatus. Gen. Carillo's main objective was "to establish a center of excellence that would make use of the state-of-the-art technology available for intelligence."[387] In addition, he improved training, and planned to create for the first time a civil service. This was not accomplished due to the fact that in 1992 Fernando del Villar, a close presidential collaborator with no previous knowledge of intelligence, replaced Jorge Carrillo and ended his project. Sergio Aguayo believes that the removal of Gen. Carrillo proved that the government had not yet understood intelligence's primary function of protecting national rather than government security.[388] This action debilitated an institution and a project not yet consolidated.

Despite its promising start, the government's failure to identify the proper use of intelligence agencies brought several consequences for Mexico in the following years. The use of CISEN assets for personal and political objectives seriously reduced its effectiveness. Instead of focusing on genuine threats to national security, the CISEN often conducted political espionage. Not only do such diversions represent a misuse of resources, but this type of espionage undermined the intelligence services' ability to identify and to deal with potential dangers such as the 1994 Zapatista rebellion in Chiapas. Although President Salinas argues that the information about the uprising was not delivered on time,[389] CISEN officials affirm that in 1993, the government opted not to take notice of the Zapatista issue for fear of impeding the inauguration of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) at the beginning of 1994.

Besides revealing weaknesses in intelligence management, the 1994 uprising produced some positive changes. In 1994, a professional intelligence officer, Jorge Tello-Peon, was chosen to run the CISEN. Tello-Peon, along with Carillo's former group, started a top-to-bottom reorganization of the mission, functions, procedures and training in CISEN. He brought back and re-energized Gen. Carrillo's project and established for the first time an intelligence career path within the civil service. In order to do so, he replaced former DISEN agents with college-educated personnel. He ensured that recruiting mechanisms included academic tests and psychological examinations to document the individual's competence for the job. Today, as further evidence of professionalism through peer recognition, CISEN polygraph examiners are very experienced and well respected within intelligence and law-enforcement agencies in Mexico. In addition, Tello-Peon constantly stressed the importance of intelligence oversight from both the Legislative and the Executive branches.[390]

---

[387] As quoted in Aguayo, *La Charola,* 252.

[388] Aguayo, "Intelligence Services and Transition to Democracy in Mexico," 150.

[389] Carlos Salinas de Gortari, *México: Un paso difícil a la modernidad* (México, DF: Plaza & Janes, 2000), 810.

[390] A clear example in support of this claim is two projects that he sponsored between 1998 and 1999, the National System for Public Security (SNSP) and the creation of the Federal Preventive Police (PFP). Dr. Graham H. Turbiville presented a detailed description of PFP's creation, structure and performance in "Mexico's Multimission Force for Internal Security" *Military Review* 8, no. 4 (July/August 2000): 41-49.

Finally, Mexico now possesses the elements needed to establish an inter-agency cooperation system within what can be considered a Mexican Intelligence Community (see diagram below).

Mexico's "Intelligence Community"

Center for Investigation and National Security (CISEN)
Secretariat of National Defense (SEDENA)
Second Section (S-2)
Anti-Narcotics Intelligence Center (CIAN)
General Transmissions Directorate (DGT)
Secretariat of Public Security (SSP)
    Federal Preventive Police (PFP)
    Alamo Group
Attorney General of the Republic (PGR)
    Federal Investigation Agency (AFI)
    Federal Judicial Police (PJF)
    Special Unit for Combating Organized Crime (UEDO)
    Special Prosecutor's Office for Crimes Against Health (FEADS)
Center for Drug Control Planning (CENDRO)
Presidential Joint Staff (EMP)
Secretariat of the Navy (SEMAR)
Secretariat of Foreign Relations (SRE)
National Security Adviser for the Presidency (CPSN) (disappeared in 2001.)

Source: Compiled by the author, September 2002.

CISEN's recruiting process today ensures that new people are hired based on specific needs. Still, CISEN recruiters are most interested in determining the main reasons for a candidate to join the Center. Once they are accepted, the "induction process" instills in the new recruits the idea that they have entered a professional organization (an elite group) with the responsibility of protecting the nation. The idea is to make them feel from the very beginning that they are a significant part of the institution. In addition, the Center is using a variety of methods to determine the work for which each recruit is best suited. Thus, some new hires become counterintelligence officers, some become analysts, or some are directed into administrative fields.[391] Generally, there is little movement between career fields, so the training is career-specific right from the beginning.[392] As a result, CISEN has one of the most carefully controlled, carefully screened, and most reliable workforces of any organization in the country.

[391] September 2002 interview with a CISEN officer from the Embassy of Mexico, Washington, DC.
[392] August 2001 interview in a Mexican city with a CISEN recruiting officer, who requested that the location remain undisclosed.

Separately, the Federal Preventive Police (PFP) made a notable attempt to attract talented young people to the intelligence community in July of 2002, when the PFP announced the need for 600 college graduates to join the Intelligence Directorate.[393] Now, the CISEN, too, is in a position to recruit outstanding college graduates. Thus, it must emphasize a recruitment strategy to attract graduates who are "the best and the brightest" as in the early days of the U.S. Central Intelligence Agency.

INTELLIGENCE, PROFESSIONALISM AND DEMOCRACY

Interaction with Civil Society: Scholars, Media and Society

Given the recent history of Mexico's intelligence services, and the proposed criteria for measuring the degree of professionalism, now the current status of intelligence professionalism in Mexico may be addressed. Intelligence agencies will continue to perform their tasks regardless of whether society is explicitly interested in the level of professionalism of these agencies. Therefore, an initiative from different sectors of society, including academicians and the media, is critical to achieve a proper balance between secrecy and openness on one hand, and efficiency and professionalism on the other.

After the first years under Jorge Tello-Peon, the CISEN has achieved important structural changes. For the first time, the national intelligence service has been able to make a distinction between political adversaries and "real" enemies or threats, a conception that played a key role in determining CISEN's new mission.[394] This basic but vital distinction required many years to be put in place by the government's intelligence managers. As simple as it might appear, this development embodies a degree of combined self-sufficiency and tolerance in the intelligence apparatus that is a hallmark of truly democratic societies.

Another important change has been the use of state-of-the-art technology to conduct intelligence tasks. This equipment modernization has allowed skilled CISEN personnel (now part of a civil service with competitive entrance requirements in place) to achieve highly specialized knowledge and acceptable area expertise. Combined with the new mission and management, and the new recruiting and training requirements, these changes have permitted the de facto creation of a new intelligence agency (see diagram below). This new structure has been designed to avoid almost all of the failures committed by its predecessors. It is possible to affirm then, that today CISEN possesses all of the elements associated with the first criterion

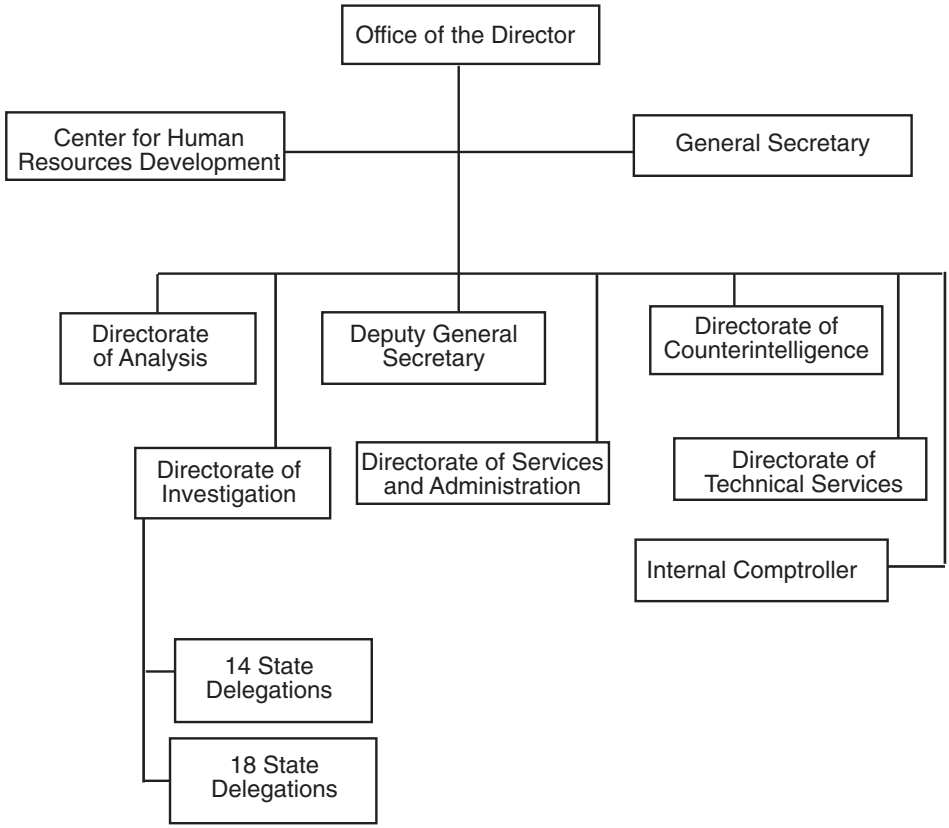
---

[393] An in-depth study of PFP and the way in which it is developing a professional civil service is in Marcos Pablo Moloeznik, *Policia Federal Preventiva: Balance y Perspectivas,* paper presented at the Center for Hemispheric Defense Studies' REDES conference, Brasilia, Brazil, 7-10 August 2002.

[394] An accurate overview of the security apparatus' de facto mission over the past 50 years is presented by Graco Ramírez-Garrido "Transparencia y rendición de cuentas" *in Reforma's* Editorial page on 22 June 2002 at: *http://www.reforma.com.mx/editoriales/articulos/205309/default.htm* The official version of CISEN's explicit mission is found at: *http://www.cisen.gob.mx/duplcado-ingles/inicio.htm*. Significantly, the official mission statement includes "the maintenance of constitutional order" and "the protection of the inhabitants' rights."

for measuring professionalism — that is, those internal characteristics of a professional intelligence agency explained earlier.

CENTER FOR INVESTIGATION AND NATIONAL SECURITY (CISEN)



Source: Adapted from: Estructura del Cisen at : *http://www.cisen.gob.mx/inicio.htm.*

With respect to the externally focused second criterion, CISEN has been able to adopt and institutionalize some of those elements as well. An intelligence service has options to choose from in terms of educating the public about what it does and how it does it. Whether or not it is worthwhile for these agencies to spend money to fix their image remains debatable, although Hulnick notes that public education on intelligence can be justified if it improves the ability of the intelligence services to perform their functions, including the ability to obtain resources and to recruit employees.[395]

[395] Hulnick, "Secret Intelligence and the Public," in *Fixing the Spy Machine*, 185.

A critical tool to accomplish recruitment objectives is the establishment of intelligence community outreach to universities in support of courses or programs in intelligence studies. A good example is the CIA's Center for the Study of Intelligence, which has published books on intelligence issues sometimes containing formerly secret material, as well as a list of intelligence course syllabi from colleges and universities. Another example is the Joint Military Intelligence College, which has published material on the teaching of intelligence.[396] Through these efforts by the U.S. Intelligence Community, ties are being renewed or developed between government intelligence practitioners and the academic world. Universities still are the best source of entry-level professionals for any country's intelligence community. In Mexico, an orientation to intelligence studies among academics is still rare. Nonetheless, a significant number of scholars is now providing additional research about Mexico's intelligence system.[397]

From 1984, a few CISEN officers sought to establish a closer link with the academic community. This resulted in several agreements between CISEN and a few academic institutions to conduct courses and conferences. Despite efforts by the government and academia, Mexico, unlike several other countries of the hemisphere,[398] does not yet harbor an academic institution that brings together government officials and scholars to exchange knowledge and expertise on intelligence. Furthermore, not a single civilian university offers courses related to intelligence studies.[399] In contrast to some other Latin American societies, it seems that Mexico is not yet very active in encouraging intelligence studies. Nonetheless, some academics are trying to bring together intelligence officers and scholars to establish a center for the study of national security-related topics.[400]

Beyond the academic world, Sergio Aguayo believes that the degree to which a society may develop a positive perception of intelligence and its level of professionalism is greatly influenced by the media. The media, he believes, can provide an objective reflection of the degree of democratization in former authoritarian emerging societies.[401] At the same time, intelligence agencies remain critical to the protection

---

[396] See, for example, *A Flourishing Craft: Teaching Intelligence Studies,* ed. Russell G. Swenson (Washington, DC: JMIC, 1999). For this and other JMIC publications, see *http://www.dia.mil/Jmic/Publications/index.html.* For publications of the Center for the Study of Intelligence, see *http://www.odci.gov/csi.*

[397] Among them: Sergio Aguayo, Leonardo Curzio, John Bailey, Raul Benitez Manaut, Carlos Montemayor, Ana Maria Salazar, and Luis Herrera-Lasso.

[398] Argentina's National Intelligence School (ENI), Chile's University of Chile in Santiago, Brazil's Escola Nacional de Inteligencia and the U.S. Joint Military Intelligence College (JMIC) among them.

[399] The Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) offers a certificate of graduate studies in national security and both the Navy and the Army have Graduate-level institutions — the Center for Naval Superior Studies (CESNAV) and the National Defense University, respectively. None of these is focused on intelligence.

[400] Those most active have been Ana Maria Salazar, Oscar Rocha, Athanasious Hristoulas and Euribiel Tirado.

[401] Aguayo, *La Charola*, 145, 154.

of national security. Consequently, the sources of information and the methods by which such information is obtained (that is, SIGINT, HUMINT, IMINT, and MASINT) must remain secret. Naturally, this is a source of tension in a democratic society. In Mexico, as in the U.S., when intelligence agencies make the news, the episode is usually presented as a scandal or a failure — and at least implicitly as a commentary on the lack of professionalism. The result of this is that the public has developed a distorted view of the intelligence system.[402] At the same time, the government has no way to prevent the media from reporting information that it has already obtained. However, as Lowenthal suggests, the press's right to report does not obligate government to provide information, especially classified information.[403]

A suitable method to deal with this issue is through the establishment of a Public Affairs Offices (PAO) to address the media and to promote intelligence education among the public. The U.S. Intelligence Community has recently developed a website as a virtual PAO.[404] Contrary to other cabinet-level departments, the heads of intelligence agencies are not, or at least they try not to be, public figures. However, modern intelligence directors can no longer avoid this role. In modern democracies, intelligence services require public support and they need to earn public trust to be completely functional.

In August of 2000, CISEN'S then-director Alejandro Alegre, the only cabinet member held over from the previous administration, had opened up the intelligence service to a degree that the DFS employees could not have imagined. In an unprecedented event, Alegre (who came to CISEN with Jorge Tello), decided not only to teach the public about CISEN's mission, but also to promote intelligence studies in the larger society. He appeared before scholars and the media to introduce material that was incorporated into issue number 101 of the Journal of Public Administration, published by the National Public Administration Institute (INAP). The theme of this issue was "Intelligence Services in the New Millennium." In this issue, Alejandro Alegre, along with the directors of eight foreign intelligence services, wrote their views on the role of intelligence in the 21st Century "with the purpose of increasing understanding of the issue at hand."[405] Unfortunately, as Hulnick notes, dealing with a public that seems prepared to believe the worst about its intelligence services only leads to frustration when one attempts to be open and honest about intelligence.[406] Indeed, despite Alegre's "public relations" appearance, the press

---

[402] According to a recent poll conducted by CISEN, only 18 percent of the people who answered had a positive opinion about CISEN while 77 percent made no comment. See: Luis Alegre, "Buscan modernizar labor del Cisen" *Reforma,* 25 January 2002, at *http://www.reforma.com/nacional/articulo/162956/default.htm.*

[403] Mark M. Lowenthal, "Ethical and Moral Issues in Intelligence," in *Intelligence: From Secrets to Policy* (Washington, DC: CQ Press, 2000), 199.

[404] See *http://www.intelligence.gov.*

[405] Alejandro Alegre Rabiela, "Los Servicios de Inteligencia en un Nuevo Siglo," *Revista de Administración Pública,* INAP 101 (23 August 2000): 13-15.

was no more inclined than before to write positive articles about the CISEN, just because the door had temporarily been thrown open to them.[407]

Another important way for an intelligence community to interact with society is through the creation of websites to provide scholars and potential recruits information about intelligence agencies' missions, objectives, history, organization, programs and opportunities. Websites also provide access to useful research tools such as the CIA's *World Factbook* or the speeches of intelligence directors. Today, intelligence services in the Americas with websites range from Argentina and Chile to Guatemala and Peru. Alegre has taken openness a step further for his Mexican intelligence agency by creating a website and arguing that the Mexican people deserve to know what the Center is doing to protect them. In September 2000, he for the first time in the history of the agency held a press conference at CISEN headquarters in Mexico City to introduce the new website to the media. According to Alegre, the website is designed for "all those interested in issues related to national security and intelligence."[408]

---

[406] Hulnick, "Secret Intelligence and the Public" *Fixing the Spy Machine*, 180.

[407] Alegre's press conference did produce some positive articles about this event. However, from September 2000 through January 2001, 12 of 17 articles in two of the most prestigious newspapers in Mexico included the word "political espionage" or "secrecy" in their headlines. See: Reforma at: http://www.reforma.com.mx/nacional/busqueda, and El Universal, at: http://www.eluniversal.com.mx/busquedas, Key word: "cisen" from September 2000-January 2001.

[408] Centro de Investigación y Seguridad Nacional at: http://www.cisen.gob.mx. This website contains a good overview of the history of intelligence services in Mexico and a bibliography on intelligence and national security studies, both foreign and domestic. It also explains the nature and objectives of intelligence work and provides links to foreign intelligence services, think tanks and intelligence-related sites. As a final point, it "opens the doors" of CISEN to the public. There is a virtual tour of the facilities and even a "job opportunities" link that according to the website, intends to reach "those seeking professional development in this area" by inviting correspondence and resumes.

The CISEN appears to be handling openness about as well as can be expected, given the nature of its mission. For example, CISEN advised in 2001 that it was undertaking an "experiment" with ITAM graduates who served internships at the Center. The experiment was apparently designed to establish a closer link not only with academic institutions, but also with potential recruits. However, the results of this experiment have not been made available. A more effective way to interact with society and to gain pubic support may be to release information that no longer needs to be classified or restricted for public use. The release in early 2002 of information contained in the DFS files was an important action initiated by President Fox. The files contained information about the 1968 student rally in Mexico City[409] and the "dirty war" that had, until then, remained hidden.[410] In sum, as Hulnick points out, "being public about secret intelligence may be just as important in a democratic society as being secret about it."[411]

Control and Oversight

Under the second criterion for gauging professionalism, an indispensable element is the existence of a legal framework that regulates intelligence procedures and operations. Like any other intelligence service, CISEN has recently been subject to some degree of oversight from the media, scholars, and civic society. However, unlike many other professional agencies, the Mexican intelligence agency does not have yet a legal framework that regulates its activities. This situation increases the inherent autonomy that all intelligence services possess, and nurtures the possibility of abuse of authority.

The establishment of legislative oversight systems in consolidated democracies has prevented not only human rights violations but also the misuse of intelligence resources. Furthermore, according to Maldonado-Prieto, instead of adding more restrictions and bureaucracy, these systems can favor efficiency, limit costs, increase their professionalism

---

[409] On 2 October 1968 a student rally in the *Tres Culturas* Square in *Tlatelolco,* Mexico turned into a massacre when an Army airborne battalion returned fire against the students after they were shot at, apparently by some armed students. This incident resulted in numerous deaths at the hands of the Army. Later, evidence pointed to a group of Army snipers, who started firing at their own troops, triggering the massacre. In 1999 two Mexican writers exposed the full story when the then-Defense Secretary, General Marcelino García-Barragan died, and left them a briefcase with his personal files and archives about the 1968 incident. See Julio Scherer García and Carlos Monsiváis, *Parte de Guerra Tlatelolco 1968: Documentos del general Marcelino García Barragán: Los hechos y la historia* (Mexico, DF: Nuevo Siglo Aguilar, 1999).

[410] On 22 January 2001 President Fox took the initiative of releasing these documents to the public. See Grupo Reforma, "Pide Fox abrir archivo de Guerra Sucia" in *Reforma* (22 January 2001) at *http://www.reforma.com.mx/nacional/articulo/147365.* This initiative resulted in the creation of a special office under the Attorney General's jurisdiction to investigate some of those particular events. See Mayolo López "Abren a todos archivo de Guerra sucia" in *Reforma,* (24 March 2001) at: *http://www.reforma.com.mx/nacional/articulo/162253*.

[411] Hulnick, 190.

and finally, support a positive acceptance from society.[412] A similar view is advanced by Aguayo, who suggests that the strict supervision of the CIA by Congress and the American society during the last 20 years offers some proof that it is possible to achieve an adequate balance between efficiency and oversight of intelligence services. He also comments that evolution within the CIA confirms that an intelligence service's efficiency depends much less on the impunity with which they work than on other factors such as training and professionalism of their personnel.[413]

Unlike in the U.S. Congress, in Mexico there are no specific, "select" committees on Intelligence in the Congress. The legislative branch in Mexico does not yet accept that it could have a critical role in intelligence oversight, ranging from appointment confirmations to budget authorization. In truth, the only form of official control is by the executive branch, through the Comptroller General's Office (SECODAM) and the CISEN's own internal control system.[414] The lack of a legal framework is perhaps the greatest challenge to establishing a clear concept of professionalism among the intelligence services in Mexico. Without it, these agencies not only do not have clear limits to their functions, but also they do not have the legal mechanisms they need to conduct their tasks.

International Perception

The final element associated with the second criterion addresses the perception that the "international intelligence community" has about a particular country's intelligence services. This is important for two reasons. First, even these informally associated agencies tend to stereotype some "members" as: 1) highly controlled (such as the Canadian Security Intelligence Service); 2) very autonomous (the Israeli Mossad); and 3) repressive (the Cuban Intelligence Service). Second, this community is very strict in its "admission criteria." Therefore, earning this community's respect often means that a considerable degree of professionalism is present. In Mexico's case, as we have seen, the directors of eight different foreign intelligence agencies agreed to participate in a panel discussion held in Mexico that highlighted this country's intelligence apparatus. The publication of the proceedings in the *Revista Nacional de Administración Publica*[415] suggests that Mexican officials wish to advertise the positive reputation of its intelligence services among foreign counterparts.

---

[412] "Principios generales y marco conceptual de la propuesta de creación del Sistema Nacional de Inteligencia del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile," *Programa Estado, Defensa Nacional y Fuerzas Armadas para el siglo XXI* (Santiago: June 2001) in Carlos Maldonado-Prieto, *Servicios de Inteligencia en Sudamérica: Estado de situación en una perspectiva comparada* (Fort Benning, GA: Western Hemisphere Institute for Security Cooperation, June 2002).

[413] Aguayo, "Intelligence Services and Transition to Democracy in Mexico," 142.

[414] In addition, during the first months of the Fox administration, the National Security Advisor and the Commission for Respect and Order were supposed to recommend and advise the president on intelligence matters. However, this structure disappeared after the first year.

[415] Alegre, 13-19.

One of the weaknesses mentioned in the Fox administration's evaluation of CISEN in 2001 is that this agency engages in very limited international cooperation.[416] In today's context, terrorism, drug-trafficking, transnational crime, money laundering, illegal immigration, weapons smuggling and nuclear proliferation are principal challenges to hemispheric security. Mexico itself is not exempt from these threats since they have no respect for sovereignty, national integrity, or political ideology. Therefore, the measures to address them cannot be unilateral, but must be shared.

In the wake of the 11 September 2001 attacks on the U.S., although evidence showed that none of the 19 hijackers had entered the U.S. through Mexico, CISEN's Director Eduardo Medina acknowledged the possibility that terrorist cells might attempt to enter the U.S. across the Mexican border.[417] Therefore, he emphasized the importance of increasing intelligence cooperation with the U.S. and Canada to protect both the Mexican society and North American borders.[418] Similarly, during the same year, cooperation and information exchange agreements were signed, through the Mexican Office of the National Security Adviser, with Canada, Colombia, Spain, and more recently with Guatemala. Another important step toward closer international cooperation was the creation of a joint Antiterrorism Intelligence Center by Mexico and the U.S. where the former participates with CISEN and the PFP.[419]

INTELLIGENCE SERVICES IN MEXICO: THE CURRENT SITUATION

Raul Benitez-Manaut and Craig Deare comment that in Mexico a societal modernization project is still under way. However, they note that the speed of economic reforms has not been followed by reforms in the political system and the state structure, especially in the security, military and intelligence institutions.[420] The proliferation of social actors, the liberalization of the economy, and the increase of organized political participation, eventually led to a democratic change in July of 2000 after seventy years of a single-party sys-

---

[416] The complete results of the evaluation are available on line at: *http://www.cisen.gob.mx/discurso_inap.htm#3.*

[417] The Washington, DC-based Center for Strategic & International Studies (CSIS) proposes some mechanisms to achieve effective intelligence sharing and confidence between Mexico and the U.S. See CSIS, *New Horizon in U.S.-Mexico Relations, Recommendations for Policymakers. A Report of the U.S.-Mexico Binational Council* (CSIS, CIDAC, ITAM, University of Texas at Austin: September 2001).

[418] Medina-Mora made these comments at the conference on "Los nuevos retos o amenazas a la paz y la seguridad internacionales," held at the Mexican Secretariat of Foreign Relations (SRE) on 25 October 2001. See Adriana García "Insta Cisen a rediseñar la seguridad en fronteras" *El Universal,* 25 October 2001, Secc. Nacion, 26.

[419] Interview with the Executive Secretary of the National Public Security System (SNSP), Secretariat of Public Security, Mexico City, 14 October 2002.

[420] Craig Deare and Raul Benitez-Manaut, "U.S.-Mexico Defense Relations at the Beginning of the 21st Century: Conflict, Cooperation and Outlook," unpublished paper (Washington, DC: National Defense University, Center for Hemispheric Defense Studies, September, 2002).

tem of rule. The role of a professionalized intelligence service in these critical changes remains a matter for further research.

However, professionalism among intelligence personnel "does not exist in splendid isolation from the national political context, nor from the more detached observations of "civic society" according to Lemozy and Swenson.[421] Indeed, the political context in Mexico prior to the 2000 election process forced a dichotomy within CISEN. According to Aguayo, there were two tendencies among CISEN management before that date. One was oriented toward accelerated openness and modernization, while the other continued to infiltrate political organizations and opposition parties.[422] The former reflected an acceptable degree of professionalism among intelligence personnel, while the later resurrected an unsavory relationship with the executive power.

When President Fox took office in December of 2000, CISEN was operating under adequate management as a result of some of the previously mentioned practices. Therefore, one of the first challenges of his administration was to generate a professional intelligence service. Before making any important changes within the CISEN, this administration decided to conduct a top-to-bottom evaluation from January through April of 2001 in order to have a clear picture of the current situation of the agency. The evaluation was conducted by a special commission[423] and allowed the new director, Eduardo Medina-Mora, not only to highlight the Center's strengths and weaknesses, but also to set up a guideline for reorganization.[424]

According to the evaluation results, one of the Center's main weaknesses is the lack of a legal framework, as noted above. Other weaknesses mentioned in the report are the CISEN's tendency to overestimate threats and its inadequate strategic planning. Finally, a noticeable weakness exists in the persistence of some internal favoritism and unflattering bureaucratic practices.[425]

In contrast, among the Center's strengths is its admirable use of public resources. The Secretary of Control of the Administrative Development (SECODAM) performed an exhaustive audit of the 1999 and 2000 fiscal years without finding a single trace of improper use of federal monetary resources. Another important strength is the existence

---

[421] Swenson and Lemozy, 7.

[422] Aguayo, *La Charola* , 257-258.

[423] The commission included the heads of the Interior, National Defense, Navy, and Public Security Secretariats or Departments; the Attorney General, the head of the Office for Government Innovation, the Legal advisor of the Office of the President and the erstwhile National Security Advisor. In addition, it included 13 independent intelligence scholars from different academic institutions.

[424] As noted earlier, results of this evaluation are available at *http://www.cisen.gob.mx.discurso_inap.htm#3*.

[425] One newspaper article reported improper practices by two CISEN employees of the Legal Department. Miguel Badillo, "Investigan anomalías en áreas del Cisen: SG," *El Universal*, 12 April 2002, Secc. Nación, 23.

of a professional and well-trained civil service with an institutional career projection, a notable sense of belonging and a good quality of work. This service operates under a methodology that allows it to reach results with a great degree of confidentiality, a function of working exclusively under a "need-to-know" basis, in terms of access to protected information. Additionally, the results confirmed that CISEN was one of the few entirely reliable institutions not yet penetrated by either drug-trafficking or organized crime. Since 1999, with the creation of the Federal Preventive Police (PFP), the CISEN conducts no operational tasks.[426]

CONCLUSION

Within a democratic environment, professional intelligence services are expected to have clear recruiting and training methods, civil service-based career opportunities, access to state-of-the-art technology, an adequate internal control and effective compartmentalization. These basic requirements will ensure that an intelligence agency and its personnel will perform sanctioned activities efficiently and properly. After several years of corruption, impunity and inadequate management, Mexico's main intelligence agency appears to have managed to leave aside the "political police" role and to avoid human rights violations that doomed the DFS. This achievement should allow the agency to transform and to professionalize itself to the point at which it is willing to interact positively with all representative sectors of society.

Looking at CISEN's current level of interaction with civil society and comparing it with that of its predecessors, it is possible to affirm that the Mexican intelligence service is handling openness and interaction with civic society groups to an acceptable degree. However, further interaction should be sought by both government and academia to obtain the full possibilities and benefits of intelligence professionalism.

In terms of public perceptions, as refereed through the media, in the last year of President Ernesto Zedillo's administration, a series of intelligence scandals (a common and even welcome symptom of a democracy) eventually forced public discussion about intelligence. Adequate management led the CISEN to achieve closer interaction with the media, resulting in broader information about the institution becoming available to the public. Nevertheless, some journalists, notably in the written media, still seem to prefer to report only the news associated with political espionage rather than with the fuller range of professional intelligence activities.

Furthermore, it now appears that sufficient methodological awareness exists within CISEN to try to anticipate threats and to advise government officials. These developments have begun to earn expressions of respect from the international intelligence community. Such respect, although not easy to win, is nonetheless easy to lose. Thus,

[426] In 1998 CISEN's operations branch was separated to create the Federal Preventive Police's (PFP) Intelligence Directorate that assumed all operative activities. Turbiville presents a detailed description of PFP's creation, structure and performance in *Military Review* (cited earlier).

Aguayo's recent description of CISEN personnel appears apt: "A brotherhood of public servants that make proper use of public resources, whose primary commitment is to the institution they belong to, and that are willing to give up the public acknowledgement that all or almost all public servants enjoy."[427]

Finally, a remaining challenge in Mexico, as well as in several countries in Latin America, is the development of a constitutionally regulated intelligence service. Despite CISEN's recent reform process, which establishes the basis for a truly professional intelligence service within a democratic context, roadblocks to broadly based, constitutional democracy are yet to be removed. Still, it is possible to affirm that a considerable part of today's intelligence personnel are aware (as a result of the professionalization process that started in the late 1990s) of their important, nonpartisan, independent role and mission in a democratic Mexico.

BIOGRAPHY

José Omar Rodríguez of Mexico has conducted research on Mexico's national security, U.S.-Mexico relations, defense policy, and intelligence issues. He has contributed articles about Mexico's naval issues to the *Proceedings* of the U.S. Naval Institute Press. He participated as an exchange student at the Naval Reserve Officers Training Corps unit of Miami University. He holds a Bachelor of Arts in International Relations from Universidad de las Américas-Puebla, in Mexico. He served as an instructor for the Directorate of Professional Training of the State Attorney's Office (PGJE). Additionally, he has worked with the National Defense University's Center for Hemispheric Defense Studies. He is a graduate of the Inter-American Defense College in Washington DC, and recently worked at the Western Hemisphere Institute for Security Cooperation at Fort Benning, GA, where he graduated from the U.S. Army Training and Doctrine Command (TRADOC) Instructor Course. The author has received training sponsored by the U.S. Embassy in Mexico City in several topics such as Counterterrorism, Police Intelligence and Airport Security among others. In addition, he was invited to attend a course on National Security by the Galilee College in Israel, and currently works for the State Coordinating Council of the National System for Public Security. *omar3rg@hotmail.com*

[427] Aguayo, *La Charola*, 252.

Profesionalismo del Personal de Inteligencia: El Caso de Chile

Carlos Maldonado Prieto

Resumen

En el presente artículo se analizan, en forma descriptiva, las principales características de la Comunidad de Inteligencia de Chile, sus formas de reclutamiento y perfeccionamiento profesional del personal. Asimismo, se presentan los avances que se han logrado en la futura conformación del Sistema Nacional de Inteligencia — que incluirá más eficientes mecanismos de vigilancia o control — , y se señalan las diversas alternativas de estudio sobre temas de inteligencia. Se concluye que, gracias a los progresos conseguidos en la transición democrática que ha vivido el país desde 1990, la Comunidad de Inteligencia es ahora más eficiente y profesional. No obstante ello, adolece de fallas tales como, por ejemplo, la falta de una escuela nacional de inteligencia única e integrada por todas las agencias.

Introducción

Los servicios de inteligencia son recientes en la historia política chilena. Hasta 1973, solamente las Fuerzas Armadas y los dos cuerpos policiales cumplían estas funciones.[428] En el período dictatorial (1973-1990), surgieron varias organizaciones de inteligencia que ejercieron funciones de policía política dedicada a la represión y el espionaje.[429]

---

[428] Carabineros de Chile es una policía de carácter preventivo que tiene a cargo el orden y seguridad del país. Es uniformada y posee fuero militar. Fue creada en 1927. Investigaciones de Chile es un cuerpo de policía judicial que realiza la investigación de los delitos cometidos. Fue establecido en 1932 y posee carácter civil. Véase a Carlos Maldonado Prieto, "Orden público en el Chile del siglo XX: Trayectoria de una policía militarizada", Peter Waldmann, ed., *Justicia en la calle. Ensayos sobre la Policía en América Latina* (Medellin, Colombia: Konrad-Adenauer-Stiftung; ISLA-Universität Augsburg; CIEDLA-Buenos Aires, 1996), 73-97, y general inspector René Peri Fagerstrom, *Apuntes y transcripciones para la historia de la función policial en Chile* (Santiago: s.n., 1982).

[429] La Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) y la Central Nacional de Informaciones (CNI) fueron establecidas por decretos de la Junta de Gobierno en 1974 y 1977, respectivamente; en ese sentido se trató de organizaciones de carácter oficial. Estuvieron integradas por personal de las Fuerzas Armadas, las policías de Carabineros e Investigaciones, analistas civiles, algunos paramilitares de extrema derecha e incluso militantes de izquierda arrepentidos después de un duro cautiverio. Ambos servicios tuvieron capacidad operativa y facultades policiales, tales como detención de sospechosos. La CNI llegó a tener su propia escuela para formar a su personal. Por otro lado, el Comando Conjunto, organización de hecho y fuera de la ley, fue una especie de coordinación de algunos servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas. A estos tres organismos se le atribuyen centenares de crímenes políticos y la desaparición de personas. Véase a Mónica González y Héctor Contreras, *Los secretos del Comando Conjunto* (Santiago: Ornitorrinco, 1991); Jorge Molina Sanhueza, *Crimen imperfecto: historia del químico DINA Eugenio Berríos y la muerte de Eduardo Frei* (Santiago: LOM Editores, 2002) y Ascanio Cavallo y otros, *La historia oculta del régimen militar* (Santiago: Grijalbo, 1997).

Dada su connotación especialmente represiva, ninguno de estos organismos fue capaz de llevar adelante inteligencia estratégica de calidad. Por ejemplo, no pudieron predecir la crisis limítrofe de 1978 con Argentina; el surgimiento del movimiento guerrillero de Neltume en los años ochenta; la guerra de las Malvinas en 1982; la masiva internación de armas realizada por el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR) y el subsiguiente atentado contra el general Augusto Pinochet en 1986, y menos su derrota en el plebiscito de 1988.[430]

Terminado el régimen militar, recién comienza a discutirse en la opinión pública — tímidamente al principio, con mayor convicción a medida que transcurre el tiempo y se consolida la transición democrática — la importancia de la función inteligencia como labor de Estado. Sin embargo, esta discusión ha estado fuertemente influenciada por el tema de la masiva violación de los derechos humanos ocurrida durante ese período, su judicialización y los efectos políticos en la relación civil-militar. Por lo mismo, con el devenir del tiempo no se han erradicado completamente prejuicios fuertemente enraizados en la población, los que tienen que ver básicamente con la sospecha de que los organismos de inteligencia seguirían utilizando procedimientos ilegales o, al menos, reñidos con la ética de funcionamiento del resto de la administración del Estado.

Pese a la permanencia de ciertos resquemores de la opinión pública — basados más en la memoria histórica que en eventuales hechos punibles específicos — las agencias de inteligencia militar, policial y más recientemente civil, han ido desarrollando un fuerte profesionalismo, sobre todo desde que el país recuperó la democracia en 1990. Sus procedimientos de reclutamiento, sistema de ascensos, métodos de perfeccionamiento y campos de acción están ahora clara y taxativamente especificadas en leyes y reglamentos.[431]

Como hipótesis de trabajo se puede plantear que, con contadas excepciones del pasado, la Comunidad de Inteligencia chilena ha desarrollado un fuerte *ethos* profesional, basado en una acendrada vocación de servicio. Dicho profesionalismo se debe a un bagaje de conocimientos y habilidades específicas para desempeñarse en un campo tan significativo del esfuerzo humano como es la inteligencia. Por lo mismo, ha podido desarrollar todas las cualidades que hacen singular a su profesión en el sentido weberiano. Se trata "ante todo [de] un servicio único, definido y esencial para la sociedad. Constituye una vocación que se espera mantener durante toda la vida, basada en conocimientos y técnicas intelectuales específicos para realizar el servicio que se presta. Requiere, entonces, de una preparación especializada y formal que reclama un campo de autonomía, tanto para el profesional como para el cuerpo al cual pertenece. Pone su

---

[430] "El juego secreto del poder", *La Gironda*, Santiago, abril 2002, 14.

[431] El fortalecimiento de los controles y reglamentos internos se deben en gran medida a la labor de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados que, en los años 1992 y 1993, hizo una investigación de varios eventos de espionaje político, presentando recomendaciones para establecer mecanismos de control interno de las actividades de inteligencia, y consagrando varios principios éticos rectores de la actividad. Más detalles en Carlos Maldonado Prieto, "Servicios de Inteligencia en Sudamérica: Estado de situación en una perspectiva comparada", Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica (WHINSEC, Fort Benning, GA, 2002). Disponible en *http://www.benning.army.mil/ whinsec/Fellows/Spa_Fellows.htm.*

énfasis más en el servicio prestado que en las ganancias obtenidas y exige una organización donde realizarla".[432]

En el nuevo período democrático que ya perdura por doce años, la Comunidad de Inteligencia chilena ha desarrollado su labor en forma "profesional", sin escándalos ni actos ilegales, cultivando siempre una actuación ética y evitando la politización y el espionaje político, tan característico en otros lugares.[433]

En las siguientes líneas se bosquejan someramente las principales características de la Comunidad de Inteligencia chilena, las formas de reclutamiento y perfeccionamiento profesional de su personal. También se avanzan algunas ideas sobre la futura conformación del Sistema Nacional de Inteligencia que se establecerá en el país y se pasa revista a las diversas alternativas de estudio que existen sobre temas de inteligencia, las que finalmente posibilitan un mejoramiento del estado de profesionalismo.

La Comunidad de Inteligencia

La Comunidad de Inteligencia de Chile está integrada por la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI), dependiente del Ministerio del Interior, la que será reemplazada por la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI), apenas sea aprobada la nueva ley que regula el sistema nacional de inteligencia del país y que, al momento de la redacción de este artículo, se encuentra en el Congreso; la Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional (DID); las Direcciones de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, y las Direcciones o Jefaturas de inteligencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, o sea, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile.

---

[432] General de división Roberto Arancibia Clavel, *La influencia del Ejército chileno en América Latina, 1900-1950* (Santiago: CESIM — Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile, 2002), 39. Arancibia Clavel fue director de Inteligencia del Ejército entre los años 2000 y 2001.

[433] Excepcionalmente, entre los años 1990 y 1992, se sucedieron varios escándalos de espionaje político, donde aparecieron involucrados funcionarios de servicios de inteligencia. En 1990, un diputado gobiernista denunció persecuciones y seguimientos que habrían realizando miembros de la inteligencia militar; en 1992, un capitán del Ejército grabó clandestinamente la conversación de dirigentes de un partido de oposición, y la prensa denunció un acto de espionaje en contra del gobierno y los partidos oficialistas, efectuadas por un agente que resultó ser un suboficial de la Dirección de Inteligencia del Ejército (DINE). Dichas acciones dieron pie a la creación de una comisión de investigación de la Cámara de Diputados. Véase a Carlos Maldonado Prieto, "Servicios de Inteligencia en Sudamérica: Estado de situación en una perspectiva comparada"; "Palma denunció seguimientos de la DINE a parlamentarios", *La Época,* Santiago, 28 noviembre 1990, 10; Carolina García de la Huerta y Francisco Javier Piriz, *Piñera versus Matthei* (Santiago: Cochrane, 1993), y "Revisarán normas y actividades de servicios de inteligencia", *El Mercurio*, Santiago, 3 septiembre 1991, C02.

Jerarquía de las Instituciones de Inteligencia del Estado			
Organización	**Dependencia**	**Función**	**Año de Creación**
DISPI (será reemplazada por la ANI)	Ministro del Interior	Inteligencia de Estado y cabeza del Sistema de Inteligencia de Estado	1993
DID	Ministerio de Defensa (MINDEF)	Centraliza la información y las apreciaciones, y asesora al EMDN; al MINDEF; a la Junta de Comandantes en Jefe de las FF.AA. y CONSUDENA	1942
DINE	Comandante en Jefe del Ejército	Inteligencia y contrainteligencia militar	1891
DIFA	Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea	Inteligencia y contrainteligencia en el campo aéreo	1976
DIRINTA	Comandante en jefe de la Armada	Inteligencia y contrainteligencia Naval	1965
DIPOLCAR	General Director de Carabineros	Inteligencia policial	1974
JIPOL	Director de Investigaciones	Inteligencia policial	1987

Fuente: Compilada por el autor.

Haciendo de cabeza de la Comunidad de Inteligencia se encuentra actualmente la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI). Ésta fue creada en 1993, de acuerdo a lo estipulado en la ley N° 19.212, como un servicio de carácter directivo, técnico y especializado, dependiente directamente del Ministerio del Interior. Expresamente, se estableció como un organismo sin carácter operativo.[434] Se trata del primer servicio de inteligencia compuesto íntegramente por civiles en la historia del país. Cuenta con una dotación de alrededor de cien personas.[435]

Además, forman parte de la Comunidad de Inteligencia cuatro agencias de carácter militar y dos de tipo policial. En orden jerárquico, primero se encuentra la Dirección de Inteligencia de Defensa (DID). Es la agencia de inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional, que centraliza la información y las apreciaciones de inteligencia de las Fuerzas Armadas y asesora, en el nivel político-

estratégico, al Ministro de Defensa, a la Junta de Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA). Fue creada en 1942 como Departamento II de Inteligencia del entonces Estado Mayor de Coordinación de la Defensa Nacional. Luego pasó a llamarse Dirección de Inteligencia de la Defensa Nacional (DIDENA). Desde 1992 adquirió su actual denominación.[436] Este servicio es pequeño en número de integrantes, muchos de los cuales son empleados civiles de las Fuerzas Armadas. No posee capacidades operativas y se nutre de información proporcionada por las demás agencias militares. Opera exclusivamente en Santiago, la capital del país.

Luego se encuentran las Direcciones de Inteligencia de las Fuerzas Armadas. En el Ejército, la función inteligencia quedó establecida formalmente con la creación del Estado Mayor General, el que fue creado con asesoría de los oficiales alemanes que contribuyeron a la profesionalización del Ejército. Esto ocurrió luego de la guerra civil de 1891. En 1901, se estableció el Departamento de Reconocimiento e Informaciones.[437] En 1964, adquiere su actual denominación de Dirección de Inteligencia del Ejército (DINE). Sus miembros son básicamente militares en servicio activo, aunque también hay algunos analistas que están en retiro o son empleados civiles de la institución.

En el caso de la Armada, el servicio de inteligencia fue establecido en 1965, bajo la denominación de Departamento de Inteligencia del Estado Mayor General de la Armada. En 1968, pasó a llamarse Servicio de Inteligencia Naval. Y, finalmente, en 1986, adquiere su actual nombre de Dirección de Inteligencia de la Armada (DIRINTA). Este servicio está conformado exclusivamente por personal uniformado, tanto en servicio activo como en retiro. Está desplegado en todo el territorio y en las unidades de la flota.

---

[434] Según el artículo 3, inciso b de la ley que la creó, la DISPI puede "recabar, recibir y procesar, en el ámbito de su competencia, los antecedentes y la información necesarios para producir inteligencia". Sin embargo, el texto legal no la faculta para actividades operativas como intercepciones telefónicas, violación de la correspondencia, detención de personas, etc. Esto no implica que la DISPI prescinda del trabajo de recopilación y se concentre exclusivamente en el análisis. Pese a sus limitaciones, a través del tiempo ha logrado establecer sus propias redes para la obtención de información, tanto dentro como fuera del país.

[435] El texto de la ley 19.212 se puede ver en "Ley No. 19.212: Crea la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones", (Publicada en el *Diario Oficial* No 34.554, de 30 de abril 1993); reproducida en *http://www.fas.org/irp/world/chile/ChileDSP.htm.* Para un artículo que critica el sistema de inteligencia chilena, véase a Hugo Gutiérrez Gálvez, "Comentarios sobre dos propuestas legislativas: Creación de un sistema nacional de inteligencia y modificación de la ley antiterrorista", en *http://www.derechos.org/nizkor/chile/libros/rev/op2d.html.*

[436] Estado Mayor de la Defensa Nacional, 1942-1992, *Cincuentenario* (Santiago: Camugraf Ltda., 1992), 27 y sigs.

[437] Dirección de Inteligencia del Ejército, *La inteligencia militar en Chile. Cien años de la Dirección de Inteligencia del Ejército de Chile, 1901-2001* (Santiago: Instituto Geográfico Militar, 2001), 137-149.

La Fuerza Aérea posee una Dirección de Inteligencia (DIFA) desde 1976. Este organismo se encarga de procesar la información sensible de su competencia. Está desplegada en todo el país. Sin embargo, la Fuerza Aérea no cuenta con una escuela de inteligencia como las demás instituciones de la defensa nacional.

Seguidamente, vienen las agencias de inteligencia policial. En el caso de Carabineros de Chile, la Dirección de Inteligencia fue organizada por primera vez en 1974. Su sucesora es la actual Dirección de Inteligencia Policial de Carabineros (DIPOLCAR), a cargo de un general de la institución, que data de 1990, cuando se elevó el Departamento de Asuntos Internos (O.S. 4), dependiente hasta ese momento de la Dirección de Orden y Seguridad, a la categoría de Dirección.[438] Dentro de sus ámbitos de acción se encuentra procesar los antecedentes sobre determinadas situaciones, para contribuir a la toma de decisiones que competen a la jefaturas, confeccionar análisis tácticos y apreciaciones de escenarios ante eventos especiales, desarrollar una apreciación de carácter policial sobre el panorama nacional en los rubros de orden público, laboral, social y educacional, señalando su probable evolución inmediata, confeccionar estudios de seguridad relacionados con el personal y las instalaciones de la institución, las embajadas y los servicios públicos, proporcionar servicios de seguridad a personas importantes y protección a determinadas personas en cumplimiento a los mandatos expedidos por los Tribunales de Justicia.

Desde fines de 2002, la DIPOLCAR está dividida en cuatro departamentos, a saber, Informaciones (antes Análisis), Seguridad Institucional (antes Contrainteligencia), Docencia y Apoyo (antes Inteligencia) y Coordinación Dipolcar Secciones.

En el caso de la Policía de Investigaciones de Chile existe una Jefatura de Inteligencia Policial (JIPOL) que fue creada en 1987. Es el organismo encargado de reunir y procesar la información de inteligencia policial, coordinando y controlando la acción a nivel nacional en esta materia para la toma de decisiones del alto mando institucional.

La JIPOL se estructura a través del Departamento de Contrainteligencia, el Departamento de Informaciones e Inteligencia, el Departamento de Análisis y el Departamento de Inteligencia de las Comunicaciones. Al mismo tiempo dependen de ella la Brigada de Inteligencia Policial de Santiago, la Brigada de Investigaciones Policiales Especiales y el Grupo de Operaciones Táctico.

En 1992, la superioridad institucional dispuso la existencia de una Brigada de Inteligencia Policial en cada Zona Policial, dependiente directamente del jefe zonal, como

[438] El Departamento de Asuntos Internos reemplazó, en 1985, a la Dirección de Informaciones y Comunicaciones de Carabineros (DICOMCAR). Este organismo de inteligencia, creado en 1981, fue responsable de varios crímenes políticos durante la dictadura militar, los que causaron profunda conmoción pública. Véase a Elías Padilla Ballesteros, *La memoria y el olvido: Detenidos desaparecidos en Chile* (Santiago: Ediciones Orígenes, 1995).

así mismo se estableció que en cada comisaría de Investigaciones de Chile existiera una Oficina de Inteligencia dependiente directamente del jefe de dicha unidad.[439]

Se puede señalar que, luego de iniciales tropiezos, producto de lógicas corporativas enraizadas y suspicacias de tipo ideológico, se ha establecido una creciente cooperación entre los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas y las Policías, por un lado, y el nuevo organismo civil, por el otro. Esto se evidencia en el continuo intercambio de información y apreciaciones, tanto en temas internacionales — con las Fuerzas Armadas — como en cuestiones de orden interno, en el caso de las Policías.

Uno de los puntos esenciales en un armonioso trabajo conjunto fue el temprano convencimiento mutuo, después de 1990, de que la separación de funciones es una de las llaves en el éxito del trabajo de inteligencia. Este principio se estableció rápidamente, y, salvo excepciones, no se ha producido una duplicidad de funciones ni la invasión de un servicio en el campo de atribución de otro servicio. Esto tiene especial relevancia en cuestiones sensibles como la seguridad interior. Desde un principio, los organismos de inteligencia militar entendieron que su labor se debe circunscribir a la inteligencia y contrainteligencia referida a la seguridad externa del país.

En los casos de la minoría étnica mapuche que se ha movilizado reivindicando sus tierras y exigiendo mayores derechos civiles, y en el combate a los grupos subversivos aún existentes, a modo de ejemplo, solamente el servicio civil y las Policías han efectuado análisis y apreciaciones de inteligencia. Las Fuerzas Armadas se han limitado a observar atentamente y, según declaraciones públicas, a ofrecer toda su colaboración al nivel correspondiente.[440]

---

[439] Manuel Gallardo Cárcamo, "La Problemática de la Inteligencia en América Latina: Análisis del caso chileno," Seminario REDES 2001, 22-25 mayo 2001 (Washington, D.C.: National Defense University, Center for Hemispheric Defense Studies), 14-17, disponible en *http://www3.ndu.edu/chds/REDES2001/Plenary.htm#Panel3:"IntelligenceI" C:\TEMP\Gallardo_Intel%20Panel%20I.rtf.*

[440] Desde 1999, el Ejército ha venido estudiando atentamente la cuestión mapuche, pero sin intervenir. En "Ejército advirtió sobre escalada del conflicto", *El Mercurio*, Santiago, 5 febrero 2001, C5. Por su parte, el general Ricardo Izurieta, comandante en jefe del Ejército hasta marzo de 2002, señaló a propósito de un secuestro con características subversivas, que la información de inteligencia residual que posee la institución siempre estará disponible oportunamente "para beneficio del país". En "Sorpresiva declaración de Izurieta sobre frentistas", *La Tercera,* Santiago, 19 febrero 2002, 4.

La Dirección de Seguridad Pública e Informaciones

En su breve historia institucional, la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI) se ha desarrollado como una agencia muy profesional, respetada por sus pares y con una excelente imagen pública, tanto dentro como fuera del país.[441] Una explicación para esa fama puede ser la falta de capacidades operativas del organismo, como así también el alto nivel profesional de sus integrantes.

Un ejemplo de ello son los elogios de una parte de la prensa chilena, acostumbrada por lo general a ser especialmente incisiva en materia de organismos de inteligencia. Según la revista *Qué Pasa,* la DISPI actúa en silencio pero eficientemente, anotándose triunfos en la predicción de fenómenos políticos complejos en países de la región y en el combate al terrorismo islámico.

> Aunque la nómina del personal es desconocida, casi la mitad de ellos son analistas. El resto lo integra personal administrativo y técnicos. Abogados, geógrafos, cientistas políticos, economistas, periodistas y expertos en relaciones internacionales son algunos de los profesionales que forman este selecto grupo de asesores. Casi tan reservado como la lista de sus integrantes es el método por el que se logra ingresar a esta unidad. Según reveló *Qué Pasa* en una edición anterior, el reclutamiento consta de un minucioso proceso de búsqueda y selección que puede durar hasta dos meses. Una vez incorporado, el nuevo agente debe aprobar un curso de entrenamiento en una Escuela de Inteligencia privada. Éste contempla un curso primario de 40 horas, con énfasis en la ética y el marco legal al que están supeditados quienes realizan esta actividad. Los neófitos enrolados necesariamente aprenden fundamentos teóricos de inteligencia, producción de documentos, resolución de conflictos, administración, sistemas de compartimentación, redes y técnicas de búsqueda. Asignaturas como ciencias políticas, terrorismo, economía, medioambiente, materias internacionales, narcotráfico, islamismo y crimen organizado, se imparten según el área al que será destinado el futuro analista. "Se privilegia gente con experiencia en el área que se busca cubrir. También a quienes tengan postgrados y la edad de los elegidos no sobrepasa los 40 años", afirma una fuente.[442]

---

[441] Su predecesor, el Consejo de Seguridad Pública, conocido coloquialmente como "La Oficina" y que existió entre 1991 y 1993, no ha tenido la misma reputación. Este organismo, creado por decreto del Presidente Patricio Aylwin, logró desmantelar a los grupos de guerrilla urbana que surgieron durante la dictadura militar, es decir MAPU-Lautaro, Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR). Las mayores críticas tienen que ver con la utilización de informantes pagados y ciertos actos que habrían rayado en la ilegalidad, además del hipotético encubrimiento a los asesinos de Jaime Guzmán, un senador opositor asesinado en 1991. Estas acusaciones — ninguna de las cuales ha sido probada por la Justicia del Crimen — no logran empañar, sin embargo, la eficiencia de su labor al haber desarticulado a los grupos subversivos sin muertes ni torturas. Véase a Udo João Gonçalves, "Tras ocho años se cierra Caso Guzmán", *La Tercera,* Santiago, 19 marzo 1999, 5.

[442] Carlos Saldivia, "Los misterios que rodean a la DISPI", *Qué Pasa*, Santiago, 28 junio 2002, 39-40.

> También se conocen elogios del extranjero. Un destacado especialista peruano escribe que sus gabinetes de análisis estratégicos están formados enteramente por civiles, profesionales con grado de maestría y que desempeñan funciones paralelas como docentes universitarios y prolíficos escritores, periodistas y ensayistas. Hasta tienen sus páginas web personales y algunos de ellos han elaborado los mejores informes y textos que he leído sobre el servicio militar ... en el Perú. La DISPI será reemplazada por la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI). Un factor clave de este cambio sería el de su burocracia interna. La DISPI dispone actualmente de cien escasos funcionarios (probablemente uno de los servicios menos "congestionados" del área sudamericana) y planea ampliar a 49 más para la ANI. Ellos serán elegidos — como corresponde a un órgano de inteligencia profesional — en base a un escrupuloso y estricto concurso público de méritos (que evitará las consabidas y negativas "recomendaciones") y que no excluye a militantes de partidos políticos ... Han sido diez años fructíferos, hay que reconocerlo, en un marco de trabajo muy silencioso, sigiloso y de bajo perfil, sin aspavientos y desmitificando los viejos fantasmas que todavía merodean esta clase de entidades ("amenaza comunista; enemigos del sistema").[443]

Como ya se ha señalado, la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones fue creada en 1993. La misión de esta Dirección es proporcionar al gobierno la información, los estudios, el análisis y las apreciaciones de inteligencia que éste requiera para formular políticas y adoptar medidas y acciones específicas, en lo relativo a conductas terroristas y otras que puedan constituir delitos que afecten el orden público y la seguridad pública interior.

El Ministro del Interior, quien coordina las actividades de los organismos de seguridad pública interior, se transforma en el receptor natural de toda la inteligencia producida por la DISPI, como así mismo de toda información de que dispongan en las materias de competencia de la Dirección, las autoridades y funcionarios de la administración del Estado que constituyen el Comité Consultivo de Inteligencia.

Este Comité, que se reúne regularmente, es presidido por el Ministro del Interior y es integrado, además, por el Subsecretario del Interior, el Subsecretario de Guerra del Ministerio de Defensa Nacional o su equivalente, el Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Director de la DISPI, el Subjefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional y los Jefes de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y de las Policías de Carabineros e Investigaciones. Actúa como Secretario del Comité, el Jefe de la División de Análisis y Planificación de la DISPI y, en su defecto, el jefe de la División de Coordinación. A las reuniones del Comité pueden asistir las autoridades o funcionarios de la Administración del Estado cuya concurrencia sea solicitada por el Ministro del Interior.

---

[443] Andrés Gómez de la Torre, "La inteligencia en acción," *Expreso*, Lima, 8 noviembre 2002, 26. Este artículo de opinión fue reproducido en Chile por *La Nación*, Santiago, 20 noviembre 2002, 12.

Aunque no está considerado en la ley de la DISPI, el director del servicio también concurre al Comité de Seguridad, que sesiona en forma quincenal. Este también es presidido por el Ministro del Interior, y asisten como miembros el Subsecretario del Interior, el Subsecretario Carabineros, el Subsecretario de Investigaciones, el Intendente de la Región Metropolitana, el Subjefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, el Director de Orden y Seguridad de Carabineros y el Director de Investigaciones.

En su breve existencia, la DISPI no ha sido objeto de denuncias por violación de los derechos ciudadanos ni otros actos ilícitos. Esto se ha debido, en parte, a la excelencia en la selección del personal de analistas y de sus directores, considerados como personalidades relevantes en el país.[444]

La DISPI ha centrado su trabajo en el tema de la gobernabilidad democrática, a contrapelo del viejo esquema del enemigo interno de la Doctrina de Seguridad Nacional y de la contrainteligencia tradicional contra los vecinos territoriales.

Luego de una rigurosa selección para ser incorporados, los profesionales aceptados reciben las primeras nociones de inteligencia en el propio servicio. Luego cursan estudios especializados en academias militares y universidades del país y del extranjero. También asisten a seminarios y eventos académicos que puedan ser útiles para su desempeño.[445] Frecuentemente, algunos analistas concurren a escuelas de inteligencia y a programas de entrenamiento de servicios de inteligencia amigos en todo el mundo.

La Agencia Nacional de Inteligencia

Luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, el gobierno chileno reaccionó con una serie de iniciativas legislativas para combatir este nuevo flagelo mundial. Además de suscribir acuerdos sobre represión de los atentados terroristas cometidos con bombas y financiamiento del terrorismo, el Ejecutivo anunció la creación de una nueva agencia nacional de inteligencia que lidere la Comunidad de Inteligencia del país.

A fines de ese año, el Presidente Ricardo Lagos envió al Parlamento un proyecto de ley que establece una Agencia Nacional de Inteligencia (ANI), de carácter civil, que será

---

[444] Isidro Solís, el primer director, es abogado de derechos humanos y anteriormente fue director de Gendarmería, encargada de las cárceles. Actualmente es el Subsecretario de Aviación en el Ministerio de Defensa. Le siguió Ángel Flisfisch, un destacado cientista político que por años ocupó altas funciones en el Ministerio de Defensa. Actualmente es responsable de la modernización del aparato estatal. Mario Papi, el tercer director, es abogado y fue senador del Partido Radical Socialdemócrata. Gustavo Villalobos dirige hoy el servicio. Es abogado y fue jefe del Departamento Jurídico de la Vicaría de la Solidaridad, organismo de la Iglesia Católica que se destacó en la defensa de los derechos humanos durante la dictadura militar.

[445] Un buen número de analistas de la DISPI ha participado activamente en el Curso sobre Planificación de Defensa y Gestión de Recursos, dictado por el Centro Hemisférico de Estudios de Defensa (CHDS), dependiente de la Universidad Nacional de la Defensa, en Washington, DC.

cabeza del Sistema Nacional de Inteligencia del Estado. En el documento, la ANI es concebida como un servicio público descentralizado, de carácter técnico y especializado, dependiente del Presidente de la República, quien nombra a su director y es de su exclusiva confianza. En todos los sentidos, la ANI será la sucesora legal de la DISPI.

En marzo de 2003, la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados despachó por unanimidad el texto de la futura ANI, luego de lograrse un amplio consenso entre todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento.[446]

Dos de los puntos más conflictivos del proyecto fueron despejados tempranamente. La dependencia de la ANI fue establecida a nivel del Ministro del Interior, como ocurre actualmente con la DISPI, y no a nivel presidencial como proponía el presente gobierno. Por lo mismo, quedó sin sustento la petición inicial de varios políticos para que el Senado pudiera ser consultado a la hora de nombrar al nuevo director.

El proyecto consensuado hasta la fecha — falta todavía el trámite en el Senado — tiene una serie de interesantes novedades. Quizás la más significativa es que se norma, específicamente y por primera vez en la historia legislativa chilena, los métodos intrusivos que deban efectuar los servicios de inteligencia, que en el proyecto se denominan "procedimientos especiales de obtención de información" (Título III). Estos procedimientos "estarán limitados exclusivamente a actividades de inteligencia que tengan por objeto directo o indirecto la protección de la seguridad exterior e interior del Estado, la contrainteligencia, el terrorismo nacional e internacional, el crimen organizado y el narcotráfico" (artículo 24). Tales procedimientos son "a) La intervención de las comunicaciones telefónicas, informáticas, radiales y de la correspondencia en cualquiera de sus formas; b) La intervención de sistemas y redes informáticas; c) La escucha y grabación electrónica, y d) La obtención de antecedentes sujetos a reserva o secreto bancario" (artículo 25).

Cabe destacar que cuando se habla de crimen transnacional organizado se entiende un tipo de crimen que pone en peligro los objetivos nacionales, la seguridad del Estado y la defensa nacional. Con la ratificación de esta nueva normativa queda legalmente descartado que en el futuro se quiera utilizar métodos intrusivos en áreas de normal desenvolvimiento de la sociedad tales como la política, los sindicatos, las universidades y otros similares.

La autorización se obtendrá de manos de un "Ministro de aquella Corte de Apelaciones en cuyo territorio jurisdiccional se realizará la diligencia o donde se inicie la misma. Para este efecto, el Presidente de cada Corte de Apelaciones designará por sorteo a dos de sus miembros, por el plazo de dos años, y la solicitud podrá ser presentada ante cualquiera de ellos" (artículo 26). Las medidas no podrán ser ejercidas por un período "superior a noventa días, prorrogable por una sola vez hasta por igual período" (artículo 29).

Los servicios de inteligencia militares y policiales quedan facultados para efectuar operaciones que necesiten métodos intrusivos. Sin embargo, en el caso de la ANI, habida

[446] "Agencia nacional de inteligencia", *El Mercurio* (Santiago), 9 marzo 2003, A3.

cuenta de su carácter no operativo, los procedimientos especiales "serán ejecutados, exclusivamente, por la Fuerza de Orden y Seguridad que se indique en la resolución respectiva, la que deberá rendir cuenta al Director de la diligencia encomendada y de sus resultados" (artículo 28).

El resultado de las diligencias debe ser comunicado al juez dentro del más estricto secreto. Este último es un punto muy relevante. De hecho, el proyecto establece la obligación de guardar secreto a todos quienes — funcionarios o no — tengan conocimiento de este tipo de operaciones.

Respecto al control de los organismos de inteligencia, la Comisión de Defensa de la Cámara determinó que esto se efectuará por tres entidades: desde el punto de vista administrativo, por la Contraloría General de la República; en el área judicial, por los Tribunales de Justicia y, políticamente, por una Comisión Especial que se crea en la Cámara de Diputados, para lo que se debe previamente hacer una modificación a la ley orgánica constitucional del Congreso.

Dicha Comisión estará integrada por siete diputados que no podrán ser cambiados durante todo el período legislativo, es decir, durarán cuatro años en sus cargos. Sesionarán en forma secreta, debido a la naturaleza de la información a la que tendrán acceso.

El objetivo de esta Comisión Especial es que cumpla un control que satisfaga plenamente las garantías constitucionales desde el punto de vista político y que en los países donde está implantado este sistema existe un control parlamentario. En este sentido, el presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara Baja, el diputado de la Unión Demócrata Independiente (UDI) Jorge Ulloa, explicó que la Cámara tiene un rol fiscalizador de los actos de gobierno, que el jefe de la agencia será una persona de confianza del Presidente y que la inteligencia está hecha para asesorar al Mandatario en la correcta toma de decisiones,

> pero como sabemos que son situaciones especiales y la información de la que se tenga conocimiento es delicada, se hace necesario un control parlamentario para que las posibilidades que se comentan arbitrariedades y abusos se vean reducidas al máximo.[447]

La comisión no conocerá hecho por hecho, sino los informes que le presentará el director de la agencia una vez al año, pero también podrá reunirse para citar al director de la ANI o cualquier jefe de inteligencia para que le explique un determinado procedimiento si es que hay situaciones anormales.

El proyecto también norma la función del director de la ANI que, a su vez, será el jefe del Sistema Nacional de Inteligencia del Estado. Aunque será nombrado por el Presidente de la República y será de su exclusiva confianza, el director de la agencia dependerá del

[447] Myriam Hernandez O., "ANI dependerá del Ministro del Interior, pero su director lo designará Lagos," *El Mostrador,* Santiago, 14 november 2002. Disponible en *http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/detalle_noticia.asp?id_noticia=69732*.

Ministro del Interior. De esta forma, será el Ministro del Interior la persona políticamente responsable de los actos del jefe de este servicio. Su nombramiento será expedido con la firma de los Ministros del Interior y de Defensa Nacional.

Asimismo, dentro del plazo de treinta días desde que hubiere asumido el cargo, deberá efectuar una declaración jurada de bienes ante un notario de su domicilio. Este sólo podrá ocupar el cargo por un plazo máximo de seis años consecutivos y no podrá ser designado nuevamente antes de tres años contados desde el término de sus funciones (artículo 9). La idea de establecer un período de tiempo en el cargo es evitar que quien dirija la ANI se perpetúe en el cargo, considerando la gran cantidad de información que poseerá y, por lo mismo, para que no haga mal uso de ella. Además, el director de la ANI será el coordinador del Comité de Inteligencia, similar al Comité Consultivo de Inteligencia, previsto en la ley de la DISPI.

El jefe de la ANI podrá pedir información a los demás jefes de servicio quienes se la deberán proveer, con el objetivo que se transforme en conocimiento útil para otros órganos. Según el diputado Ulloa, "intentamos darle un enfoque sistémico a la inteligencia para el destino militar, destino policial y hay otra inteligencia que puede ser financiera, relaciones exteriores, etc., pero toda esa hoy va a tener un enfoque sistémico y en consecuencia no va a haber información que se pierda".

Para Ulloa, con el texto que se despachó de la Comisión de Defensa se logró "el equilibrio perfecto entre la garantía de los derechos individuales de las personas y, por otro lado, el bien común que cuidan o que protegen los servicios de inteligencia, o sea, al país".

En tanto, su colega de Renovación Nacional, partido de oposición igual que la UDI, Mario Bertolino, destacó que es un proyecto muy actual, que le da al Estado "un instrumento para poder proteger tanto al país, al desarrollo y que se refiere también a la forma en que debe efectuarse la inteligencia, para defender la autonomía y el territorio nacional y para saber si hay alguien que quiera actuar en contra de nuestra institucionalidad dentro del propio país".

Añadió Bertolino que Chile realmente va a contar con una ley que será un gran aporte para el siglo XXI. "Todas las suspicacias y legítimas dudas han quedado totalmente zanjadas y dilucidadas con este proyecto transparente", comentó, al recalcar que el Ejecutivo recogió muchas de las indicaciones de los parlamentarios, por lo que "fue un verdadero trabajo en conjunto".[448]

En lo que respecta a los funcionarios de la ANI, desde el momento de su nombramiento, no podrán pertenecer a partidos políticos ni participar o adherir a reuniones, manifestaciones o asambleas, apoyar a candidatos a cargos de representación popular o intervenir en cualquier otro acto que revista carácter político partidista (artículo 14). Los requisitos para el ingreso a la planta de directivos y

[448] Myriam Hernández O.

profesionales, será poseer un título profesional universitario, o de Estado Mayor en el caso de uniformados (artículo 15).

Durante el año 2004 el proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Inteligencia se discutió ampliamente en el Senado. Hay que señalar que una parte de los senadores, especialmente pertenecientes a partidos de derecha y militares designados, preferían que la Cámara Alta tuviera injerencia en la designación del director de la agencia y que el Parlamento se inhibiera de fiscalizar a los servicios de inteligencia. En la parte final del trámite parlamentario una comisión mixta de diputados y senadores despejó las dos principales discrepancias surgidas en la discusión. Según esto, la nueva agencia, que dependerá del Presidente de la República a través del Ministro del Interior, tendrá un director designado directamente por el Primer Mandatario y será de su exclusiva confianza. Por su parte, la Cámara de Diputados constituirá una comisión especial de fiscalización que conocerá, en forma secreta, los informes y antecedentes relativos a las actividades de los servicios de inteligencia y organismos que integran el Sistema de Inteligencia del Estado. Finalmente, el proyecto de ley fue aprobado en julio de 2004.

Estudios de Inteligencia

Uno de los elementos centrales del profesionalismo de cualquier actividad, sobre todo en el caso de la inteligencia, debido a las altas responsabilidades en cuestiones relativas a la seguridad del Estado, es la formación de su personal. En Chile se han hecho esfuerzos, tanto privados como estatales, para crear instancias de educación y perfeccionamiento para funcionarios de inteligencia.

En años recientes, ha comenzado una serie de cursos sobre inteligencia, tanto en universidades como centros académicos de las Fuerzas Armadas, la mayoría destinados al público en general, tanto civil como castrense. Esto es una demostración de que los estudios sobre seguridad y defensa, y más específicamente sobre asuntos estratégicos y de inteligencia, ganan cada día más adeptos en Chile. Sin embargo, hasta hoy día no hay todavía una publicación periódica especializada ni una escuela nacional de inteligencia que tenga la capacidad de planificar y organizar la formación profesional.

Aunque no se ha realizado un estudio empírico sobre los resultados de los estudios de inteligencia y sus efectos prácticos en el trabajo cotidiano de los miembros de la Comunidad, se puede adelantar inicialmente que el estudio sistemático de cursos especializados ha redundado en una sustantiva mejora de la autoestima de los analistas, en una mayor atención de los aspectos éticos y morales que conlleva la profesión y, sobre todo, un distanciamiento cada vez mayor de apreciaciones provenientes de la Doctrina de Seguridad Nacional. Como se sabe, dichas apreciaciones se caracterizaban por una visión maniquea del mundo que trasladaba mecánicamente la lógica de la guerra fría a otras realidades sociales y políticas. Precisamente, el hecho de que varios cursos se realizan en universidades civiles permite disminuir el tradicional sentimiento de sos-

pecha que se estableció respecto de dichas instituciones, sobre todo entre los miembros de las Fuerzas Armadas.

La serie de cursos y seminarios que se describen a continuación son parte de un desarrollo de difusión académica más o menos inorgánica y poco planificada, pero que, indirectamente, ha contribuido a la formación profesional del personal de la Comunidad de Inteligencia del país. En el siguiente cuadro se presenta un resumen de la variedad de estudios que se han ofrecido o que se ofrecen actualmente en centros académicos civiles y militares de Chile.

Cursos sobre Inteligencia de Estado		
Ubicación	**Estudiantes**	**Año de Inicio**
Ejército	Militares chilenos y extranjeros; miembros de la Comunidad de Inteligencia (desde 1995)	1974 (informalmente desde 1964)
Academia de Guerra del Ejército (ACAGUE)	Militares chilenos y extranjeros, civiles y miembros de la Comunidad de Inteligencia	2002
Universidad de Chile	Militares, civiles y miembros de la Comunidad de Inteligencia	1999 (con ACAGUE)
Armada	Militares	1979
Academia de Guerra Naval (AGN)	Militares y civiles	1994
Universidad Marítima de Chile	Militares, civiles y miembros de la Comunidad de Inteligencia	2002 (con AGN)
Universidad Bernardo O'Higgins	Militares, civiles y miembros de la Comunidad de Inteligencia	2000
Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE)	Militares, civiles y miembros de la Comunidad de Inteligencia	2000
Universidad Católica de Chile	Militares, civiles y miembros de la Comunidad de Inteligencia	1998 (con MINDEF)
Universidad de Concepción	Militares y civiles	2002 (con ANEPE)

Fuente: Compilada por el autor.

Hasta hace pocos años, los estudios en inteligencia se realizaban exclusivamente al interior de las Fuerzas Armadas. En la actualidad, solamente el Ejército y la Armada

poseen escuelas propias. En 1974 se estableció formalmente la Escuela de Inteligencia del Ejército, aunque ya desde 1964 se habían comenzado a impartir cursos regulares de inteligencia en otras reparticiones de la institución. Inicialmente, ésta dependía del Estado Mayor General, y actualmente es parte integrante del Comando de Institutos Militares que reúne a todos los centros de formación profesional del Ejército chileno.[449]

En el caso de la Armada, en 1979, se creó el Centro de Instrucción del Servicio de Inteligencia Naval, pasándose a denominar, en 1985, Escuela de Inteligencia Naval. Ésta depende de la Academia Politécnica Naval.

En ambas instituciones se imparten cursos institucionales e interinstitucionales, con participación de alumnos de varias Fuerzas Armadas de países latinoamericanos. A los cursos sólo accede personal de la oficialidad y suboficialidad. Dichas escuelas no están abiertas para empleados civiles o civiles externos a las instituciones castrenses. Sin embargo, el cuerpo docente sí se compone de profesores civiles y militares.

En lo que respecta a la extensión y difusión de cursos de inteligencia, existen iniciativas tanto militares como civiles. Las iniciativas dentro de las Fuerzas Armadas han sido, por su naturaleza, más restringidas.

Es así que, desde los años noventa, en la Escuela de Inteligencia del Ejército se han desarrollado esporádicamente algunos cursos dirigidos a miembros de otras ramas de las Fuerzas Armadas, Carabineros, Investigaciones y personal civil del gobierno. El primero de ellos fue el curso titulado "Análisis de Información de Política de Defensa", realizado en 1995.[450] En dicha ocasión, y por primera vez, dos funcionarios de la DISPI participaron oficialmente como alumnos. En años más recientes, la Escuela ha organizado seminarios y encuentros de discusión sobre temas de inteligencia, a los que son invitados regularmente miembros de la Comunidad de Inteligencia.

A partir de 1992, la Academia de Guerra del Ejército comenzó a dictar un magíster en Ciencias Militares con mención en Política de Defensa, una iniciativa pionera en el acercamiento entre civiles y militares luego del gobierno del general Pinochet. Este curso siempre estuvo abierto a todo público como así también a la oficialidad de las Fuerzas Armadas. Varios funcionarios de la DISPI y otras reparticiones de inteligencia han enviado a sus analistas a estudiar en dicho curso.

Desde 1998 en adelante, la Academia agregó al citado magíster otras menciones, tales como Análisis Político-Estratégico, Defensa y Disuasión, Sociología Militar, y Planificación y Gestión Estratégica. A partir del año 2002, comenzó a dictarse el Magíster en Ciencias Militares con mención en Inteligencia Estratégica, una continuación de una iniciativa surgida en la Universidad de Chile, que se reseña más adelante.

---

[449] Dirección de Inteligencia del Ejército, *Inteligencia militar en Chile*, 147 y 150.
[450] Dirección de Inteligencia del Ejército, Inteligencia Militar en Chile, 175.

Desde 1994, y en forma ininterrumpida, la Academia de Guerra Naval ha impartido un magíster en Política Integrada, con menciones en Teoría y Método de Análisis, Prospectiva y Estrategia, y Gestión de Crisis. Este curso, con duración de tres semestres, está destinado tanto a civiles como militares. Al menos varios miembros de la DIRINTA han cursado dicho programa.

Por su parte, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), creada en 1974, es un instituto de educación superior, dependiente del Ministerio de Defensa, que tiene como misión acrecentar los niveles de conocimiento y comprensión de las materias propias de la Seguridad y Defensa Nacional. Desde hace varias décadas realiza cursos de formación para militares (Curso de Alto Mando) y empleados civiles del Estado (Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos).[451]

Desde 1999, la ANEPE dio inicio al primer Programa de Magíster en Seguridad y Defensa, con la participación de 31 profesionales provenientes de diferentes sectores del quehacer nacional. Dicho curso tuvo dos menciones; una en Gestión Político-Estratégica, y otra en Administración de Recursos de Defensa.

La segunda versión del magíster, iniciado en 2000, tiene dos menciones que se cursarán en el tercer y cuarto semestre, correspondientes a Gestión Político Estratégica e Inteligencia Político Estratégica.

Las iniciativas civiles en estudios de inteligencia han estado concentradas en las universidades. El esfuerzo más importante lo constituyó el Diplomado en Metodología de Análisis de Inteligencia para la Toma de Decisiones en la Gestión Estatal y Privada, impartido por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile. Se trata de la universidad estatal más antigua y prestigiosa del país. Estuvo a cargo del profesor Guillermo Holzmann y su grupo de colaboradores. Este curso se impartió por tres años, desde 1999 a 2001. Aunque estaba concebido originalmente para civiles tanto del área pública como privada — sobre todo de empresas con intereses económicos y financieros supranacionales — asistieron básicamente funcionarios de la Comunidad de Inteligencia.

El supuesto central del diplomado era la necesidad de preparar adecuadamente a profesionales del Estado y de la esfera privada, en temas de inteligencia estratégica, inteligencia económica y otras materias, en momentos en que el país comienza a abrirse al mundo y a competir por mercados. El Instituto de Ciencia Política fue pionero en estas materias, desde que en 1996 presentara un anteproyecto de ley para la creación de un sistema nacional de inteligencia para Chile.

Los principales contenidos ofrecidos en el curso eran relaciones internacionales, ciencia política, producción de inteligencia, toma de decisiones, tecno-inteligencia y organización de la inteligencia. Debido a una profunda reestructuración del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, desde el año 2002 este curso es impartido en conjunto con la Academia de Guerra del Ejército.

---

[451] Estado Mayor de la Defensa Nacional, 1942-1992, *Cincuentenario, 42.*

La Universidad Marítima de Chile, casa de estudios privada, ligada estrechamente a la Armada, inició en 2002 una serie de cursos sobre inteligencia. Durante ese año impartió un diplomado en Análisis Prospectivo Estratégico, y otro en Teoría y Métodos de Análisis Políticos. En el mismo período ha iniciado un programa de cooperación con la Armada, de modo de impartir conjuntamente el magíster en Política Integrada que ha desarrollado la Academia de Guerra Naval. Dicho curso posee una mención sobre Prospectiva y Estrategia, y Gestión de Crisis, que analiza algunas materias de inteligencia y estudios estratégicos. Por el hecho de que la Universidad Marítima todavía no posee pleno reconocimiento estatal, debido a su reciente creación, el título de magíster es otorgado por la Academia de Guerra Naval.

Por su parte, la Universidad Bernardo O'Higgins, institución privada que es muy cercana al Ejército, dictó hace un par de años un diplomado en Análisis de Inteligencia, con mención en análisis de contenido.[452]

La Universidad Católica de Chile, en su sede en Santiago, y la Universidad de Concepción, en el sur del país, poseen estudios de magíster en estudios de defensa. La primera lo hace en convenio con el Ministerio de Defensa desde 1998, y la segunda con apoyo de la ANEPE desde 2002. Aún cuando ambos cursos no versan específicamente sobre inteligencia, y solamente tocan dicha disciplina tangencialmente, varios miembros de la Comunidad de Inteligencia han participado como alumnos de estos programas.

Conclusiones

Dada la evidencia presentada precedentemente en este artículo, se puede afirmar que la Comunidad de Inteligencia de Chile, especialmente debido a los éxitos logrados gracias a la transición democrática iniciada en 1990, posee un grado creciente de profesionalismo. Esto está dado por el marco jurídico que, mediante leyes y reglamentos, le da sustento legal a los siete servicios de inteligencia que existen en el país. Asimismo, las Fuerzas Armadas, las dos Policías y el gobierno, del cual depende el servicio de inteligencia civil, actualmente en transformación, respetan estrictamente el estado de derecho, la legalidad y los principios democráticos que rigen en Chile. Dicho profesionalismo se debe, en gran medida, al riguroso procedimiento de reclutamiento, también normado escrupulosamente, y de perfeccionamiento profesional del personal de inteligencia. Por último, el hecho de que el servicio de inteligencia civil sea pequeño en número de funcionarios y que no posea capacidades operativas o policiales, ha reducido al máximo la posibilidad de ocurrencia de actos ilegales o escandalosos, espionaje político y otros, tan comunes en otras latitudes.

---

[452] Dirección de Inteligencia del Ejército, *Inteligencia Militar en Chile*, 158. Luego de un período de receso, esta universidad promueve nuevamente un Diplomado en Inteligencia, con mención en Inteligencia Económica y Estrategia de Empresas, curso abierto a todo público y que se inicia en mayo del 2003 y se extiende por un lapso de nueve meses. Este diplomado incluye temas tales como geopolítica y poder geoeconómico, nuevas amenazas emergentes, seguridad de la información y sistemas de inteligencia de marketing. Más detalles en *http://www.die.cl*.

En cierto modo, el profesionalismo del personal de inteligencia chileno se explica por los bajísimos niveles de corrupción imperantes en el país, el imperio de la legalidad y el respeto por los derechos humanos. Además, avanza lenta pero sostenidamente la reconciliación entre civiles y militares, lo que ha permitido reducir las iniciales sospechas y animadversiones que existieron entre estos dos sectores. Este hecho se ha traducido en un creciente grado de cooperación en el seno de la Comunidad de Inteligencia del país.

El cada vez más auspicioso nivel del profesionalismo del personal de inteligencia se evidencia también en la gran cantidad de cursos y seminarios de perfeccionamiento que se llevan a cabo. Aunque la mayoría de los estudios de inteligencia que se realizan en el país no han sido formulados específicamente para los miembros de la Comunidad de Inteligencia, sus integrantes han sabido aprovechar esta oportunidad. Pese a que todavía no se ha efectuado un seguimiento sistemático de los egresados y de la calidad de los cursos propiamente tal, un examen preliminar indica que la sola existencia de dicho perfeccionamiento profesional ha influido positivamente en la predisposición del personal de inteligencia para abordar nuevos desafíos, ha mejorado la autoestima de los miembros de la Comunidad de Inteligencia y ha ayudado extraordinariamente a estrechar los lazos personales y profesionales entre los integrantes de los servicios militares con los analistas civiles, cosa que constituye un aspecto nuevo y prometedor en la historia de la profesionalización de los funcionarios y sus oficiales o directivos supervisores.

Otro hecho no menor es que el Parlamento, especialmente la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, ha desarrollado en los últimos años ciertas iniciativas para fiscalizar la actividad de los servicios de inteligencia. Esto se verá fortalecido mediante la creación de una comisión especial de control, prevista en la nueva ley del Sistema Nacional de Inteligencia que se discute actualmente en el Congreso. Una eficiente y eficaz labor de control parlamentario puede contribuir a mayores grados de profesionalismo de la actividad de inteligencia.

Aunque un comportamiento "ético" de las actividades de inteligencia, especialmente de aquellas de carácter encubierto, pueda considerarse un desafío algo contradictorio, el profesionalismo individual e institucional, paralelamente a la vigencia que deben llevar adelante el Parlamento y los Tribunales de Justicia y los demás organismos del Estado (ministros, comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, Contraloría General de la República), significará un cambio radical y una señal poderosa en la realización de la función de inteligencia y en su ethos profesional. Hasta ahora, dicha vigilancia se ha circunscrito solamente a un ámbito interno y de carácter administrativo — dentro de las Fuerzas Armadas, Policías y Ministerio del Interior — quedando el Parlamento y otros entes sociales o políticos exceptuados de esta tarea.

Tampoco se puede dejar de mencionar a la prensa. En años recientes, ésta ha logrado desentrañar algunos actos ilícitos o reñidos con la ética que han cometido ciertos miembros de los servicios de inteligencia. Esta vigilancia constante de periodistas y editores ha contribuido a sensibilizar a analistas y recolectores de información sobre los riesgos de

traspasar los marcos éticos y la importancia trascendental del control social que ejercen los medios de comunicación.

No obstante todo ello, el sistema adolece actualmente de algunas fallas estructurales que deberán ser subsanadas en el futuro. El más importante es que no existe todavía una escuela de inteligencia a nivel nacional que forme centralmente y con criterios comunes al personal de los siete servicios que existen en el país. Hasta ahora, cada agencia actúa por su cuenta en materia de formación y perfeccionamiento, sin ninguna coordinación con los demás miembros de la Comunidad de Inteligencia.[453]

Tampoco se publica una revista especializada en estas materias que pueda incluir comentarios, novedades y contribuciones de autores de todo el mundo, aunque corrientemente se editan artículos y ensayos sobre temas de inteligencia en las revistas institucionales de las Fuerzas Armadas, academias ligadas al mundo militar y universidades civiles. Por lo mismo, la discusión académica sobre temas de inteligencia es relativamente nueva e incipiente.

En resumen, de acuerdo a la evidencia de la existencia de la serie de medidas ya señaladas, se puede afirmar que en Chile se está desarrollando crecientemente el profesionalismo en los servicios de inteligencia.

Biografía

Carlos Maldonado Prieto es analista de inteligencia del Ministerio del Interior de Chile. Es licenciado en historia por la Martin-Luther-Universität, Halle, Alemania, y posee una maestría en Política de Defensa de la Academia de Guerra del Ejército de Chile. Ha sido socio académico del Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica (WHINSEC), Fort Benning, Georgia, Estados Unidos, y ha participado en cursos y seminarios organizados por el Centro Hemisférico de Estudios de Defensa (CHDS), de Washington, DC. Por varios años ha sido asesor académico del programa *Policía y Sociedad Democrática,* llevado adelante por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), en Santiago. Ha escrito dos libros: El Prusianismo en las *Fuerzas Armadas chilenas. Un estudio histórico, 1885-1945* (Santiago: Documentas, 1988) y *La Milicia Republicana: Historia de un Ejército civil en Chile, 1932-1936* (Santiago: Servicio Universitario Mundial, 1988). También ha publicado un sinnúmero de artículos sobre historia de las Fuerzas Armadas, servicio militar y cuestiones policiales en revistas especializadas de Alemania, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Polonia y Suecia, entre otros países. *cmaldona_99@yahoo.com*

[453] Incluso, una de las personas que más ha criticado la nueva ley de inteligencia que discute el Congreso, considera que "la creación de [una] Escuela Nacional de Inteligencia es una necesidad primordial y urgente para formar profesionales civiles que se necesitan en la actividad." En Gisela von Mühlenbrock, "Legislando sobre inteligencia", *Estudios Político-Militares 2*, no. 3 (Santiago: Centro de Estudios Estratégicos, Universidad ARCIS, 2002), 77.

THE PROFESSIONALIZATION OF INTELLIGENCE PERSONNEL: THE CHILEAN CASE

Carlos Maldonado Prieto

ABSTRACT

This article describes the Chilean Intelligence Community's main characteristics, its recruiting methods, and the professional development of its personnel. The article also addresses the progress that has been achieved toward the future formation of a National Intelligence System — which will include more efficient oversight and control mechanisms, and will provide diverse alternatives for the study of intelligence. The article concludes that the intelligence community is now more efficient and professional, thanks to advances made possible by the Chilean democratization process begun in 1990. However, it still has weaknesses such as the lack of a national intelligence school that would bring together the training for all of the intelligence agencies.

INTRODUCTION

The intelligence services are relatively new in Chilean political history. Until 1973, only the armed forces and two police organizations had these functions.[454] During the dictatorial period (1973-1990), intelligence organizations were created that functioned as political police, dedicated to repression and espionage.[455]

---

[454] The Chilean *Carabinero* Police Force has a preventive character and is responsible for national order and security. It is uniformed and it has military qualities. It was created in 1927. The Chilean Investigations Force is a judicial police force that conducts criminal investigations. It was established in 1932 and has civilian qualities. See Carlos Maldonado Prieto, "Orden publico en el Chile del siglo XX: Trajectoria de una policía militarizada," Peter Waldmann, ed., *Justicia en la calle: Ensayos sobre la Policia en America Latina* (Medellín, Colombia: Konrad-Adenauer-Stiftung; ISLA-Universität Augsburg; CIEDLA-Buenos Aires, 1996), 73-97, and Inspector-General René Peri Fagerstrom, *Apuntes y transcripciones para la historia de la funcion policial en Chile* (Santiago: 1982).

[455] The National Directorate of Intelligence (DINA) and the National Information Headquarters (CNI) were officially established by government decrees in 1974 and 1977, respectively. Both agencies were staffed by Armed Forces personnel, Carabineros and Investigations officers, civilian analysts, and some paramilitary personnel from the extreme right and even some leftist military personnel who switched sides after imprisonment. Both services had operational capability and police authorities, such as suspect detention. The CNI had its own school to train its personnel. On the other hand, the Joint Command was an unofficial organization outside the law that acted as a kind of coordinating body for some Armed Forces intelligence operations. These three organizations were responsible for hundreds of political crimes and for disappearances. See Mónica González and Héctor Contreras, *Los secretos del Comando Conjunto* (Santiago: Ornitorrinco, 1991); Jorge Molina Sanhueza, *Crimen imperfecto: historia del químico DINA Eugenio Berrios y la muerte de Eduardo Frei* (Santiago: LOM Publishing, 2002) and Ascanio Cavallo and others, *La historia oculta del régimen militar* (Santiago: Grijalbo, 1997).

Given their repressive nature, none of these organizations produced strategic intelligence. For example, they did not predict the border crisis of 1978 with Argentina; the upsurge of the Neltume guerrilla movement during the 1980s; the Falklands war in 1982; nor the massive arms trafficking by the Manuel Rodriguez Patriotic Front (FPMR) and their subsequent attack against General Augusto Pinochet in 1986, nor, finally, his defeat in the 1988 plebiscite.[456]

With the end of the military regime, public dialogue began to explore — timidly in the beginning, but with greater conviction as time passed and the democratic transition took hold — the importance of intelligence as a legitimate function of the government. However, this discussion was strongly influenced by the massive human rights violations that took place during the military regime, the judicial rulings on those activities and their impact on civilian-military relations. For this reason, the passing of time has not yet eliminated the strongly rooted prejudices amongst the population, especially those related to the suspicion that intelligence organizations will continue to use illegal methods or, at least, deviate from the accepted standards of conduct of the rest of the government.

In spite of certain continuing doubts in public opinion — based more on the historical memory than on specific current events — the military, police, and more recently, civil intelligence agencies, have developed strong professionalism, especially since the country regained democracy in 1990. Their recruiting procedures, promotion system, training and operating parameters are now clearly delineated in laws and regulations.[457]

As a working hypothesis, one can assert that, in contrast with the past, the Chilean Intelligence Community has developed a strong professional ethos, based on a dedicated sense of service. Such professionalism is due to a greater accumulation of knowledge and special functions in the intelligence field. Also, it has been able to develop all of the qualities that make the profession unique in a *Weberian* sense. The community performs a unique, defined and essential service for society. Intelligence is a specific vocation that is maintained for a lifetime; it is based on detailed knowledge and intellectual techniques, and it provides a valuable service. It requires specialized and formal training that demands autonomy, as much for the professional as for the organization. It places more emphasis on the service it provides than on its own gains and requires an organization where it can accomplish its goals.[458]

---

[456] "El juego secreto del poder," *La Gironda*, Santiago, April 2002, 14.

[457] The strengthening of internal rules and regulations is credited in great part to the House of Representatives Defense Committee. During 1992 and 1993, the Defense Committee investigated several episodes of political espionage, and made recommendations to establish internal control mechanisms in intelligence activities and to institute several governing ethical principles. More details in Carlos Maldonado Prieto, "Servicios de Inteligencia en Sudamerica: Estado de situación en una perspectiva comparada," Western Hemisphere Institute for Security (WHINSEC, Fort Benning, GA, 2002). Available at *http://www.benning.army.mil/whinsec/Fellows/Spa_Fellows.htm.*

[458] Major General Roberto Arancibia Clavel, *La influencia del Ejercito chileno en America Latina, 1900-1950* (Santiago: CESIM — Center for Studies and Research of the Chilean Army, 2002), 39. Arancibia Clavel was the Army Intelligence director in 2000 and 2001.

In the new democratic period that has lasted twelve years, the Chilean Intelligence Community has conducted business in a "professional" manner. The community has avoided scandals and illegal acts, always cultivating ethical performance and avoiding politicization as well as political espionage, so characteristic of other places.[459]

In this paper, the main characteristics of the Chilean Intelligence Community, its recruitment methods and its personnel professional development are briefly outlined. Also, some ideas on the future National Intelligence System's structure are advanced, along with a review of the many alternatives for study that exist on intelligence topics. Those alternatives will result in improvements in intelligence professionalism.

THE INTELLIGENCE COMMUNITY

The Chilean Intelligence Community is headed by the Directorate of Public Security and Information (DISPI), which is subordinate to the Interior Ministry, and it will be replaced by the National Intelligence Agency (ANI) as soon as the new law that regulates the national intelligence system is approved. At the time of the writing of this article, this bill was being considered in the Congress. The Chilean Intelligence Community also includes the Defense Intelligence Directorate (DID) of the National Defense Headquarters; the Directorates of Armed Forces Intelligence, and the Directorates or Headquarters of Public Security Forces Intelligence, also known as the Chilean Carabineros and Investigations Police.

[459] Significantly, between 1990 and 1992, several political espionage scandals emerged, one after another, and involved civilian intelligence employees. In 1990, a government representative denounced military intelligence staff persecutions and investigations; in 1992 an Army Captain clandestinely recorded a conversation between leaders of an opposition party, and the press denounced this as an act of espionage against the government and the official parties. It was carried out by an agent who turned out to be an Army Intelligence (DINE) officer. These events led to the creation of a House of Representatives investigating commission. See Carlos Maldonado Prieto, "Servicios de Inteligencia en Sudamerica: Estado de situación en una perspectiva comparada;" "Palma denuncio seguimientos de la DINE a parlamentarios," *La Epoca,* Santiago, 28 November 1990, 10; Carolina García de la Huerta and Francisco Javier Piriz, *Pinera versus Matthei* (Santiago: Cochrane, 1993), and "Revisarán normas y actividades de servicios de inteligencia," *El Mercurio*, Santiago, 3 September 1991, C02.

Hierarchy of the Institutions of Intelligence in Chile			
Organization	**Subordinate to**	**Function**	**Creation Year**
DISPI (to be replaced by the ANI)	Interior Minister	State Intelligence and head of the State Intelligence System 1993	1993
DID	Defense Minister	Collates data and estimates, and advises the National Defense Headquarters; the Defense Minister; the Armed Forces Joint Chiefs of Staff and the Senior Council of National Defense	1942
DINE	Commander in Chief of the Army	Military Intelligence and Counterintelligence	1891
DIFA	Commander in Chief of the Air Force	Intelligence and Counterintelligence relevant to Air Force	1976
DIRINTA	Commander in Chief of the Navy	Intelligence and Counterintelligence relevant to Navy	1965
DIPOLCAR	General Director of Carabineros	Police Intelligence	1974
JIPOL	Director of Investigations	Police Intelligence	1987

Source: Compiled by the author.

The Directorate of Public Security and Information (DISPI), created in 1993 by Article 19,212 of Chilean law, has regulatory, technical and specialized functions. It was purposely established as an organization without an operational mission.[460] This intelligence directorate is the first civilian intelligence agency in Chilean history. It consists of approximately one hundred employees.[461]

In addition, the Intelligence Community consists of four military and two police agencies. First in hierarchical order is the Defense Intelligence Directorate (DID). It is the intelligence directorate for the National Defense General Staff, centralizing the military services' intelli-

[460] According to Article 3, paragraph b, of the law that created it, the DISPI can "request, receive and process, within the scope of its authority, the necessary facts and information to produce intelligence." Nevertheless, its legal basis does not authorize it for operational activities like telephone interception, "mail opening," detentions, and the like. This is not to say that DISPI does not have collection mechanisms and concentrates exclusively on analysis. In spite of its limitations, over time, it has managed to establish its own networks for information acquisition, as much inside as outside the country.

gence and intelligence estimates. It also supports the strategic intelligence requirements of the Minister of Defense, the Board of the Commanders-in-Chief of the Armed Forces, and the National Defense Senior Council (CONSUDENA). It was created in 1942 as Intelligence Department-II of the then -National Defense Coordinating General Staff. Later, it was renamed the National Defense Intelligence Directorate (DIDENA). Since 1992 it has remained as the DIDENA.[462] This agency is small in terms of personnel strength, and many employees are civilians. It does not have operational capabilities and it is fed information provided by the other military agencies. It operates exclusively in Santiago, the capital of Chile.

Next are the Armed Forces Intelligence Directorates. In the Army, the intelligence function was formally established with the creation of the General Staff, under German officers' tutelage. The Germans contributed to the professional development of the Chilean Army. This occurred after the civil war of 1891. In 1901, the Department of Reconnaissance and Information was established.[463] In 1964, it was renamed the Army Intelligence Directorate (DINE). Its members are by and large active-duty military personnel, although there are also some retired military and civilian analysts.

The Navy intelligence agency was established in 1965, and named the Navy General Staff Intelligence Department. In 1968, it was renamed the Naval Intelligence Service. And finally, in 1986, it acquired its present-day name of Navy Intelligence Directorate (DIRINTA). This service is exclusively composed of active-duty and retired uniformed personnel. It is deployed throughout Chilean territory as well as in the fleet.

The Air Force has had an Intelligence Directorate (DIFA) since 1976. This organization is responsible for processing information relevant to its branch. It is deployed throughout the country. However, the Air Force does not have an intelligence school like its sister services.

Next in the hierarchical order are the police intelligence agencies. In the case of the Chilean Carabineros, their Intelligence Directorate was formed in 1974. Since 1990, it has been known as the Carabinero Police Intelligence Directorate (DIPOLCAR), headed by a Carabinero general officer. This last change occurred when the Department of Internal Affairs was established (O.S. 4). Before its redefinition as a full-fledged directorate, the DIPOLCAR was subordinate to the Order and Security Directorate.[464] Among its responsibilities, the DIPOLCAR reports on specific situational facts to assist headquarters in the decision-making process that results in tactical analyses and estimates during special events; develops a national police situation estimate regarding public order, labor, social behavior, and

---

[461] The text of this law can be found in "Ley No. 19.212: Crea la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones," (Published in Official Daily No. 34,554, of 30 April 1993); reproduced in *http://www.fas.org/irp/world/chile/ChileDSP.htm.* For an article that criticizes the Chilean intelligence system, see Hugo Gutiérrez Gálvez, "Comentarios sobre dos propuestas legislativas: creacion de un sistema nacional de inteligencia y modificación de la ley antiterrorista," in *http://www.derechos.org/nizkor/chile/libros/rev/op2d.html.*

[462] National Defense General Staff, 1942-1992, *Cincuentenario* (Santiago: Camugraf Ltda., 1992), 27 and following pages.

[463] Army Intelligence Directorate, *La inteligencia militar en Chile. Cien anos de la Dirección de Inteligencia del Ejercito de Chile, 1901-2001* (Santiago: Military Geographic Institute, 2001), 137-149.

education, which indicates immediate and probable effects; produces security assessments regarding institutional installations and personnel, embassies, and public services; and provides security services to key personnel and specific individuals as mandated by the Justice Tribunals.

Since the end of 2002, the DIPOLCAR has been divided into four departments: Information (previously called Analysis), Institutional Security (formally known as Counterintelligence), Faculty and Support (previously Intelligence) and Coordination Sections.

The Chilean Investigations Police have a Police Intelligence Headquarters (JIPOL), which was created in 1987. This organization is responsible for gathering and processing police intelligence information, and for coordinating and controlling actions at the national level to assist the Police High Command in their decisionmaking process.

The JIPOL comprises Counterintelligence, Information and Intelligence, Analysis and Communications Intelligence Directorates. Also, the JIPOL has three subordinate units: a Police Intelligence Brigade in Santiago, a Special Investigations Police Brigade and a Tactical Command group.

In 1992, the Carabinero High Command established a Police Intelligence Brigade in each police district, under the jurisdiction of each police district chief. It also established an intelligence office in each Chilean Investigations Police station, subordinate only to the station chief of police.[465]

It should be noted that after some initial setbacks in 1990, caused by ingrained corporate logic and ideological mistrust, there has been growing cooperation between the armed forces and police intelligence services on the one hand, and the new civilian organization on the other. There has been a continuous exchange of information and estimates on international topics in the case of the armed forces and on questions of internal order in the case of the police, clearly demonstrating growing trust.

A key point to developing joint operations was an early mutual agreement, after 1990, that a division of labor in intelligence would be one of the keys to success. This principle was established quickly, and except for some exceptions, a duplication of effort has not taken place nor has the invasion of one service in the field of expertise of another service taken place. This has special relevance in sensitive issues like internal security. From the

---

[464] The Department of Internal Subjects replaced the Carabineros Information and Communications Directorate (DICOMCAR) in 1985. This intelligence organization, created in 1981, was responsible for several political crimes during the military dictatorship, which caused serious public disfavor. See Elías Padilla Ballesteros, *La memoria y el olvido: Detenidos desaparecidos en Chile* (Santiago: Ediciones Orígenes, 1995).

[465] Manuel Gallardo Cárcamo, "La Problemática de la Inteligencia en América Latina: Análisis del caso chileno," Seminario REDES 2001, 22-25 May 2001 (Washington, DC: National Defense University, Center for Hemispheric Defense Studies), 14-17, available at *http://www3.ndu.edu/chds/REDES2001/Plenary.htm#Panel 3: I; C:\TEMP\Gallardo_Intel%20Panel%20I.rtf.*

beginning, the military intelligence organizations understood that their work should only be concerned with foreign intelligence and counterintelligence.

For example, intelligence analysis and estimates have been done on the Mapuches, the Chilean ethnic group that has mobilized its resources to reclaim their land and to demand greater civil rights, and in the fight against still-existing subversive groups, but only by the civilian services and the police. The Armed Forces have limited themselves to closely observing the situation and, according to public statements, to offering all their support at the appropriate level.[466]

THE PUBLIC SECURITY AND INFORMATION DIRECTORATE

In its brief institutional history, the Public Security and Information Directorate (DISPI) has developed into a very professional agency, respected by its peers and with an excellent public image, as much inside as outside the country.[467] An explanation for that reputation could be the organization's lack of an operational mission, as well as the high professionalism of its members.

Praise received from the Chilean press, which is accustomed to attacking the intelligence community, has demonstrated the good reputation of government intelligence. According to the magazine *Que Pasa,* the DISPI acts quietly but efficiently, scoring triumphs on complex political problems involving predictions about neighboring countries as well as in the fight against Islamic terrorism.

> Although the names of DISPI personnel are not known, almost half of them are analysts, the rest being technical and administrative personnel. Lawyers, geographers, political scientists, economists, journalists and experts in international relations are some of the professionals who form this select group of advisers. The method by which personnel are selected for duty in this unit is almost as secret as the personnel roster itself. Accord-

---

[466] Since 1999, the Army has been studying closely the Mapuche issue, but without intervening in their activities. See "Ejército advirtió sobre escalada del conflicto," *El Mercurio,* Santiago, 5 February 2001, C5. On the other hand, General Ricardo Izurieta, Army Commander-in-Chief until March of 2002, indicated with regard to a kidnapping of a subversive nature, that the intelligence information collected by the institution would always be available "for the benefit of the country." See "Sorpresiva declaración de Izurieta sobre frentistas," *La Tercera*, Santiago, 19 February 2002, 4.

[467] Its predecessor, the Public Security Council, known colloquially as "The Office" between 1991 and 1993, did not enjoy a positive reputation. This organization, established by order of President Patricio Aylwin, managed to dismantle the urban guerrilla groups that arose during the military dictatorship, that is to say the MAPU-Lautaro, the Leftist Revolutionary Movement (MIR) and Patriotic Front Patricio Manuel Rodriguez (FPMR). The greatest criticisms of this Council have to do with the use of paid informants and certain acts that bordered on illegality, as well as with the alleged cover-up of the assassination of Jaime Guzmán, an opposition senator, in 1991. These accusations, none of which has been proved by the Criminal Justice system, have nevertheless eclipsed the Council's reputation for efficiency in disbanding the subversive groups without loss of life or torture. See Udo João Gonçalves, "Tras ocho años se cierra Caso Guzmán," *La Tercera*, Santiago, 19 March 1999, 5.

ing to what *Que Pasa* magazine revealed in its special edition, its recruitment consists of a meticulous search and selection process that can last up to two months. Once recruited, the new agent must pass a training course in a private intelligence school. This course consists of a 40-hour course, with emphasis on the required ethics and legal framework of the intelligence profession. The recruits learn theoretical foundations of intelligence, document production, problem solving, administration, compartmentalization systems, and research networks and techniques. Topics like political science, terrorism, economics, and environment, international matters, drug trafficking, Islamic studies and organized crime, are designated according to the area of expertise to which a future analyst will be assigned. "The directorate favors applicants who possess experience in areas that need to be covered. It also favors those who have postgraduate degrees and whose ages do not exceed 40 years old," affirmed a source.[468]

The foreign press has also praised the DISPI. A prominent Peruvian has written that DISPI strategic analysis units are formed entirely by civilians, professionals with Masters' degrees and who simultaneously work as university professors and as prolific writers, journalists and essayists. These analysts often have their own personal web pages and some of them have written the best reports and texts that I have read on the military service in Peru. Eventually, the DISPI will be replaced by the National Intelligence Agency (ANI). The main reason for this change is probably due to its internal bureaucracy. The DISPI at the moment has only one hundred civilian employees (probably one of the least overstaffed services in South America) and it plans to add 49 positions by the time it converts to ANI. They will be chosen from among many applicants, as it should be in a professional intelligence organization. The selection process will be based on a scrupulous and strict public competition (this will avoid the usual biased and negative "recommendations" process) and it will not exclude political party militants. We have had ten fruitful years, we have to admit, in a very quiet, stealthy and low-profile framework, without the theatricalities and old ghosts that still roam these kind of entities ("the communist threat; enemies of the system").[469]

As has been indicated already, the Public Security and Information Directorate was created in 1993. The Directorate's mission is to provide information, studies, analysis and intelligence estimates to the government as required to formulate policies and to adopt specific measures and actions concerning terrorist behavior and other crimes that may affect public order and domestic public security.

The DISPI is subordinate to the Interior Minister, who coordinates the activities of the various domestic public security organizations and is the natural consumer for all the intelligence produced by the DISPI. The Interior Minister is also a natural depository for all available

[468] Carlos Saldivia, "Los misterios que rodean a la DISPI," *Que Pasa,* Santiago, 28 June 2002, 39-40.

[469] Andrés Gómez de la Torre, "La inteligencia en acción," *Expreso*, Lima, 8 November 2002, 26. This op-ed article was published in Chile by *La Nación,* Santiago, 20 November 2002, 12.

information of domestic consequence. This information, in turn, is available to the authorities and government officials who are members of the Intelligence Consultative Committee.

This Committee meets regularly, chaired by the Interior Minister, and includes the Interior Undersecretary, the Undersecretary of National Defense or his equivalent, the Undersecretary of State, the Director of the DISPI, the Deputy Chief of Staff of the National Defense General Staff, and the Heads of the Armed Forces, Carabineros and Investigations Police Intelligence. The DISPI chief of Analysis and Plans serves as the Committee Secretary, and in his absence, the head of the Coordination Division may fill his position. State government administrative authorities and officials, whose presence may be required by the Interior Minister, may attend committee meetings.

Although it is not covered in the DISPI law, the director of the service also participates in the Security Committee. This committee also is presided over by the Interior Minister, and its members are the Interior Undersecretary, the Undersecretary of Carabineros, the Undersecretary of Investigations, the Metropolitan Region Mayor, the Deputy Chief of Staff of the National Defense General Staff, the Director of Carabineros for Order and Security, and the Director of Investigations.

During its brief existence, the DISPI has not been the object of accusations of human rights violations nor other illicit activity. This has been due, in part, to the excellent quality of its analysts and its directors, who are prominent figures in the country.[470]

The DISPI has focused its work on democratic governability, going against the grain of the old National Security Doctrine, with its domestic enemies and a traditional counterintelligence operation focused against neighboring countries.

After the rigorous selection process for indoctrination, the professionals who are admitted learn about the intelligence system. Soon afterward, they attend specialized courses at Chilean and foreign military academies and universities. They also attend seminars and academic events that can be useful for their future performance.[471] Frequently, some analysts attend intelligence schools and training programs of friendly countries throughout the world.

---

[470] Isidro Solis, the first director, is a human rights lawyer and previously was director of the Carabineros, in charge of jails. At the moment he is the Undersecretary of Aviation in the Ministry of Defense. Angel Flisfisch, an outstanding political scientist, who for years has held high positions in the Ministry of Defense, was the next director. He is now responsible for the modernization of the government apparatus. Mario Papi, the third director, is a lawyer and was a senator from the Social-Democratic Radical Party. Gustavo Villalobos directs the service today. He is a lawyer and he was head of the Legal Department of the Solidarity Vicars, an organization of the Catholic Church that supported the defense of human rights during the military dictatorship.

[471] A good number of DISPI analysts have actively participated in the Defense Planning and Resource Management course, offered by the Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), subordinate to the National Defense University, in Washington, DC.

THE NATIONAL INTELLIGENCE AGENCY

After the terrorist attacks of 11 September 2001 in the U.S., the Chilean government reacted with a series of legislative initiatives to fight this new worldwide threat. Besides issuing directives on the prevention of terrorist bomb attacks and financing, the executive branch announced the creation of a new national intelligence agency to lead the Chilean Intelligence Community.

By the end of that year, President Ricardo Lagos sent a draft law to the Congress that would establish a National Intelligence Agency (ANI), made up of civilians, which would lead the Chilean National Intelligence System. In this document, the ANI was conceived as a decentralized public service, outside of the normal government bureaucracy, technical and specialized, and subordinate to the President of the Republic, who in turn, would name a director of his own choosing. Essentially, the ANI would be the legal successor to the DISPI.

In March 2003, after an agreement was reached between all of the political parties in the Congress, the House of Representatives Defense Committee forwarded legislative language for the future ANI.[472]

Two of the most conflictive issues of the project were cleared up early on. The ANI was established in the Interior Ministry, like the current DISPI, and not at the presidential level as the executive proposed. As a consequence, the initial request from several politicians that the Senate be consulted at the time of designating the new director was left out.

This proposed agency still has not been approved by the Senate; however, it has already taken on some potentially interesting attributes not previously seen in intelligence agencies. Perhaps most significant is that for the first time in Chilean legislative history, the intrusive methods that intelligence services must carry out, known as "special procedures for information acquisition" (Title III) are standardized. These procedures "are exclusively limited to intelligence activities that are intended directly or indirectly for the protection of Chilean foreign and domestic security, counterintelligence, national and international terrorism, organized crime and drug trafficking" (Article 24). Such procedures are: "a) intercept of telephonic communications, computer communications, radio communications and correspondence in any one of its forms; b) monitoring of computer systems and information nets; c) secretly making electronic recordings, and d) the acquisition of data subject to reserve or banking secrecy."(Article 25).

Of particular note, there is language in the legislation that talks about transnational crime, which refers to the type of crime that threatens national objectives, domestic order and national defense. The draft legislation prohibits intrusive methods in areas of legitimate political activity such as politics, unions, universities and other similar organizations.

The intrusion authorization will be obtained from the "Minister of the Court of Appeals in whose jurisdictional territory the intrusion will be made or where it begins. For this purpose, the President of each Court of Appeals will designate two of its members for a term of two years, and the request could be made to any one of them" (Article 26). These measures will not be continued for a period "greater than ninety days, which can be extended only once for a period up to ninety more days" (Article 29).

---

[472] "Agencia nacional de inteligencia," *El Mercurio* (Santiago), 9 marzo de 2003, A3.

The military and police intelligence services are capable of conducting operations that require intrusive methods. However, in ANI's case, taking into account their non-operational character, the special procedures "will be executed exclusively by the designated Order and Security Force, which will have to report the intervention and its results to the ANI Director" (Article 28).

The investigative results must be reported to the judge with utmost secrecy. This last detail is a very relevant point. In fact, the rules for the agency stipulate that all those who have knowledge of this kind of operation are obligated — civilian employees or not — to maintain utmost secrecy.

Regarding intelligence organization control, the Senate Defense Committee determined that three organizations will be responsible for their control: from an administrative point of view, the Republic's General Controller; in the judicial arena, the Courts of Justice; and politically, a Special Commission created in the House of Representatives, for which a modification to the constitutional statutory law is required by Congress.

Seven congressmen who will not be replaced during the entire legislative period will staff this Commission. That is to say, they will serve four years in their positions. They will meet in secrecy due to the nature of the information to which they will have access.

The goal of this Special Commission is to fulfill the controls required by the constitution from a political standpoint. In the countries where this system has been applied, there has been parliamentary oversight. In this regard, the President of the House of Representatives' Defense Commission, Congressman of the Independent Democratic Union (UDI) Jorge Ulloa, explained that the House has a supervisory role in government matters, that the head of the agency will be a person who has the President's trust and that the purpose of intelligence is to assist the President in making decisions. But as we all know, these are special situations that deal with sensitive information. For this reason, parliamentary control is necessary to reduce any possibility of deviations and abuses.[473]

The commission will not know all of the day-to-day details; instead it will have access to the reports issued by the agency's director once a year. However, it will be able to summon the ANI director or any head of intelligence to explain a certain procedure in the case of abnormal situations.

The project also standardizes the duties of the ANI director, who will simultaneously serve as the head of the Chilean National Intelligence System. In spite of being appointed by the President of the Republic and of being in his exclusive confidence, the director of the agency will also be subordinate to the Interior Minister. In this manner, the person politically responsible for the actions of the head of this service will be the Interior Minister. His appointment will be forwarded for approval with endorsements by the Ministers of Interior and National Defense.

Also, within thirty days of his taking office, he will have to submit a sworn declaration of assets before a notary from his home area. He will only be able to hold the position for a

[473] Myriam Hernandez O., "The ANI will be subordinate to the Minister of Interior, but its director will designated by Lagos," *El Mostrador,* Santiago, 14 November 2002. Available at *http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/detalle_noticia.asp?id_noticia=69732.*

maximum term of six consecutive years and he will not be able to serve in this office again for three years from the end of his term (Article 9). The idea of establishing a time limit for the position is to avoid extremely long terms for ANI directors. The reason for this is due to the extensive amount of information to which he is privy and so that he does not make illegal use of it. In addition, the ANI director will be the Intelligence Committee Coordinator.

The ANI director will have the authority to solicit information from other agency heads so that it can be converted into useful information for other organizations. According to Congressman Ulloa, "we tried to give intelligence a systemic approach for military purposes and police purposes, as well as financial, foreign relations, etc., but all of that will have a systemic approach and consequently there will not be loss of information."

For Ulloa, the text that was forwarded to the Defense Committee accomplished "the perfect balance between individual rights being guaranteed for the people and, on the other hand, for the common good that results from the intelligence services guarding or protecting the country."

Another one of his congressional colleagues from the National Renovation Party, an opposition party similar to the UDI, Congressman Mario Bertolino, emphasized that it is a very timely project, which provides the state "an instrument to protect the country, and its development. It also outlines the way in which intelligence must be conducted to defend our autonomy and national territory and to discover if there is a subversive element who wants to act against our institutions within the country."

Bertolino added that Chile is really going to rely on a law that will be appropriate for the 21st Century. "All of the mistrust and legitimate doubts have been totally settled and detailed in this transparent project," he commented, while stressing that the executive branch took into account many of the concerns of the parliament, making "it a true team effort."[474]

With regard to ANI officials, from the time of their appointment, they will not be able to belong to political parties nor to participate or to attend political meetings, rallies or conventions, to support candidates to public office or to take part in any other political action. (Article 14). The director and professional staff will have to have a university degree, or General Staff experience in the case of uniformed personnel (Article 15).

During the first half of 2004, the Chilean Senate discussed the draft resolution to create the National Intelligence Agency. A group of conservative senators requested that the Senate be involved in the selection of the agency's Director. Also, they preferred that the Congress should have no oversight over the intelligence services. At the end of the legislative process, a joint committee of both the Senate and Lower Chamber resolved these two issues. The new agency will report to the President through the Ministry of the Interior. The President will designate the director, who will serve as the President's intelligence advisor. The Lower Chamber will establish an oversight committee, which will have access to the classified reports related to the requirements and activities of the intelligence services and of other branches of the national intelligence community. The draft was finally approved in July of 2004.

[474] Myriam Hernandez O.

INTELLIGENCE STUDIES

One of the key elements of professionalism is personnel development. This is most significant in the case of intelligence because of the heavy responsibilities related to the security of the country. In Chile, serious efforts have been made, both private and governmental, to educate and professionalize intelligence cadre.

In recent years, a series of courses on intelligence have been developed, in both the universities as well as the Armed Forces educational centers. The majority of the courses are offered to the general public as well as to the military. This demonstrates that studies on security and defense, and more specifically on strategy and intelligence, are gaining increased interest in Chile. Nevertheless, to date there is still no periodic professional publication, nor a national intelligence school capable of planning and organizing professional development.

Although a scientific evaluation has not been made of the outcome of the study of intelligence and its effect on the daily work of the members of the Community, one can say initially that the systematic study of specialized courses has resulted in a substantial improvement in analyst self-esteem. Moreover, there is a greater emphasis on the ethical and moral aspects inherent in this profession; namely, a departure from production of estimates centered on National Security Doctrine. As is known, the latter type of estimates were characterized by a Manichean vision of the world that mechanically transferred the logic of the Cold War to other social and political realities. Indeed, the fact that several courses are made available through civilian universities allows for the reduction in the traditional sense of suspicion that characterized intelligence institutions, suspicions mainly associated with members of the Armed Forces.

The following courses and seminars are more or less part of civilian academic curricula. Although they were not necessarily created for intelligence doctrine purposes, they have indirectly contributed to professional development among Intelligence Community employees in Chile. The following table is a summary of the variety of courses offered at Chilean civilian and military academic centers, past and present.

National Intelligence-Related Courses

Institution	Students	Year it began
Army	Chilean and foreign service members; Intelligence Community members (since 1995)	1974 (information available since 1964)
Army War Academy (ACAGUE)	Chilean and foreign service members, civilians and Intelligence Community members	2002
University of Chile	Chilean service members, civilians and Intelligence Community members	1999 (with ACAGUE)
Navy	Service members	1979
Naval War Academy (AGN)	Service members and civilians	1994
Maritime University of Chile	Chilean service members, civilians and Intelligence Community members	2002 (with AGN)

Bernardo O'Higgins University	Chilean service members, civilians and Intelligence Community members	2000
National Academy for Political and Strategic Studies (ANEPE)	Chilean service members, civilians and Intelligence Community members	2000
Catholic University of Chile	Chilean service members, civilians and Intelligence Community members	1998 (with MINDEF)
University of Concepción	Service members and civilians	2002 (with ANEPE)

Source: Compiled by the author

Until a few years ago, intelligence courses were offered exclusively within the Armed Forces. At the present time, only the Army and the Navy have their own schools. In 1974 the Army Intelligence School was formally founded. However, other Army branches had begun offering intelligence instruction in 1964. Initially, the Army Intelligence School was subordinate to the Army General Staff, but now it is part of the Military Institutes Command (CIM), which oversees all Chilean army professional development centers.[475]

For the Navy, the Naval Intelligence Service Center was created in 1979 but was renamed the Naval Intelligence School in 1985. It is subordinate to the Naval Technical School.

Both academies offer institutional and inter-institutional courses, with limited participation for students from other Latin American Armed Forces. Course participation is limited to officers and noncommissioned officers. These schools are not offered to civilians outside of the military services. Nevertheless, faculty members may be military or civilian professors.

With regard to the opening of intelligence courses to large audiences, there are some military and civilian initiatives under way. This expansion within the Armed Forces has been more restricted to date. Since the 1990s, some courses have been sporadically offered to members of other branches of the Armed Forces, Carabineros, Investigations Police and civilian government employees by the Army Intelligence School. The first such course was offered in 1995 and it was called "Analysis of Defense Policy."[476] During that time, for the first time, two DISPI civilian employees officially participated as students. More recently, the school has organized seminars and discussion groups on intelligence topics that regularly include members of the Intelligence Community.

In early 1992, the Chilean Army War College began offering a Masters' program in Military Sciences with a certificate in Defense Policy, a pioneering initiative to bring together civilians and military service members soon after the end of the Pinochet regime.

[475] Army Intelligence Directorate, *Inteligencia militar en Chile*, 147 and 150.
[476] Army Intelligence Directorate, *Inteligencia militar en Chile*, 175.

This course was open to the public as well as to military officers. The DISPI and other intelligence agencies have sent several analysts and civilian employees to this course.

From 1998 on, the War College added specialties within its Masters program, such as Political and Strategic Analysis, Defense and Deterrence, Military Sociology, and Strategic Planning and Management. Since 2002, a Masters in Military Sciences with a Strategic Intelligence Certificate grew from an initiative that was first launched at the University of Chile.

From 1994 on, the Naval War College has offered a Masters in Integrated Policy Programs, with certificates in Analysis Theory and Methods, Planning and Strategy, and Crisis Management. This course is three semesters long and is offered to both civilian and military service members. Some DIRINTA members have attended this program as well.

On the other hand, the National Academy for Political and Strategic Studies (ANEPE), created in 1974, is a senior learning institute subordinate to the Ministry of Defense. Its mission is to increase knowledge and understanding concerning National Security and Defense issues. For several decades it has been offering developmental courses to the military (High Command Course) and to national civilian employees (Program in Political and Strategic Studies).[477]

In 1999, the ANEPE began its first Masters program on Security and Defense, with the participation of 31 professionals from diverse national sectors. This course offered two certificates: one in Political-Strategic Management, and another in Defense Resource Management. A second version of the Masters program was initiated in 2000 and offers two Certificates that are taught in the third and fourth semester, dealing with Political Strategic Management and Political Strategic Intelligence.

By and large, civilian intelligence studies initiatives have been concentrated at the universities. The most important effort was the University of Chile's Institute for Political Science's Certificate in Methodology of Intelligence Analysis for Public and Private Management Decisionmaking. This university is the oldest and most prestigious government institution in the country. Spearheaded by Professor Guillermo Holzmann and his colleagues, this course was offered for three years, from 1999 to 2001. Although it was originally designed for civilians from the private and public sectors — mainly for companies with supranational financial and economic interests — mostly Intelligence Community employees attended.

The central assumption of the graduate program was the need to properly prepare government and private sector professionals, on subjects like strategic intelligence, economic intelligence and other topics, at a time when the country was beginning to open itself to the world and to compete for markets. The Political Science Institute was the pioneer in these subjects, and in 1996 it proposed a draft law for the creation of a Chilean national intelligence system.

---

[477] National Defense General Staff, 1942-1992, *Cincuentenario,* 42.

The main contents offered in the course were international relations, political science, intelligence production, decisionmaking, technical intelligence and intelligence organization. Due to a comprehensive restructuring at the University of Chile's Political Science Institute, this course has been offered in tandem with the Army War Academy since 2002.

The Maritime University of Chile, a private school, bound closely to the Navy, began a series of intelligence courses in 2002. During that year it offered a graduate program in Strategic Analysis, and another one in Political Analysis Theory and Methods. In the same period it began a cooperative program with the Navy, as a way to jointly offer a Masters' degree in Integrated Policy that the Naval War Academy developed. This program offers a certificate in Planning and Strategy, and another in Crisis Management that focuses on intelligence and strategic studies. Since the Maritime University does not yet have government recognition, mainly due to its recent creation, the Masters' Degree is still awarded by the Naval War College.

In contrast, the Bernardo O'Higgins University, a private institution that is very closely associated with the Army, has offered a Masters' in Intelligence Analysis, with a certificate in Content Analysis, for the past two years.[478]

The Catholic University of Chile, in Santiago, and the University of Concepcion, in the south of the country, offer graduate programs in Defense Studies. The former has offered it in conjunction with the Ministry of Defense since 1998, and the latter with support from ANEPE since 2002. Even though both courses do not specifically specialize in intelligence, but only tangentially, numerous members of the Intelligence Community have attended the programs as students.

CONCLUSIONS

Given the evidence presented here, we may suggest that the Chilean intelligence community has experienced some growth in professionalism, especially since the transition to democracy that began in 1990. This professionalism is reflected in a legal framework, and in laws and regulations for Chile's seven intelligence services. Professionalism has also been achieved because the Armed Forces, the two Police branches and other government agencies, to whom the civilian intelligence service answers (at the moment in transformation), have strictly respected the democratic process and legal principles that prevail in Chile. Finally, professionalism has come with a rigorous recruiting process, scrupulous regulatory oversight, and through school-based professional development. Finally, the fact that the civilian intelligence service has few personnel and that it has no operational nor police authority, has minimized the possibility of illegal or scandalous actions, political espionage and other setbacks, so common in other countries.

---

[478] Army Intelligence Directorate, *Inteligencia Militar en Chile, 158*. After a hiatus, this university is again offering a Program in Intelligence, with a certificate in economic intelligence and business intelligence. The program is open to the public, and is nine months long. The program addresses themes in geopolitics and geo-economic power, emerging threats, information security and marketing intelligence systems. For more details, see *http://www.die.cl.*

In fact, professional Chilean intelligence personnel mirror the prevailing low level of corruption in the country, and the widespread respect for the rule of law and human rights. Additionally, reconciliation between civilians and the military, though proceeding slowly, continues to make progress, placating the initial suspicions and antagonisms that existed between these two sectors. This fact has translated into an increased degree of cooperation among the members of the country's Intelligence Community.

The wide variety of courses and developmental seminars that are taught demonstrate more and more the advances made in professionalizing intelligence personnel. Although most of the intelligence programs that are offered in the country have not been designed specifically for the Intelligence Community, its personnel have taken advantage of these opportunities. Even though a systematic quality evaluation has not been conducted to date, a preliminary survey indicates that this kind of professional development has had a most positive influence on the predisposition of intelligence personnel to approach new challenges. Additionally, the current professional development system has improved Intelligence Community members' self-esteem and has extraordinarily helped to tighten the personal and professional ties between military service members and civilian analysts. This constitutes a new and promising aspect in the professional development of employees, supervisors and directors alike.

Another significant development is that Congress, especially the House of Representatives Defense Committee, has instituted certain budgetary initiatives in the last few years for intelligence service operations. This will be reinforced by the creation of a special control commission, addressed in the new National Intelligence System law, which is being discussed in Congress. Efficient and effective congressional control can contribute to a greater degree of professionalism in intelligence activities.

Although "ethical" behavior in intelligence activities, especially those of a covert nature, may seem a somewhat contradictory concept or even a contradiction in terms, the individual and institutional professionalism that occurs in tandem with oversight by the Congress, the Courts and the other government organizations (Ministries, Commanders-in-Chief of the Armed Forces, Controller General of the Republic), signifies a radical change in the nature of intelligence work and in its professional ethos. Up to this point, this monitoring has been confined to internal and administrative issues inside the Armed Forces, the Police and the Ministry of the Interior. The Congress and other social or political entities have not yet gotten involved.

Also, the role of the press must be mentioned. In recent years, the press has managed to uncover some illicit or unsavory acts committed by certain intelligence services personnel. The constant monitoring by journalists and publishers has contributed to sensitizing analysts and information collectors to the risks of crossing ethical boundaries and to the transcendental importance of social control performed by the mass media.

Despite all of this progress, the system still suffers from some structural defects that will have to be corrected in the future. The most important one is the lack of a Chilean national intelligence school that would centrally develop personnel of the seven services

using common criteria. For now, each agency acts on its own regarding training and development, without coordinating with the other intelligence members.[479]

Additionally, there is no Chilean professional journal available in which to publish current articles and essays on intelligence, although the armed forces, military academies, and civilian universities do publish articles on intelligence subjects in their professional journals. A journal devoted just to intelligence could feature commentaries by professionals, address new developments in the field, and could include contributions from authors worldwide. Under present circumstances, we conclude that the academic discussion of intelligence in Chile is still a novelty.

In summary, based on the series of measures already mentioned, it is evident that professionalism in the Chilean intelligence services is steadily increasing.

BIOGRAPHY

Carlos Maldonado Prieto is an intelligence analyst with the Chilean Interior Ministry. He graduated with a degree in history from the Martin-Luther-Universität, Halle, Germany, and has a Masters' Degree in Defense Policy from the Chilean Army War College. He has been a faculty member of the Western Hemisphere Institute for Security and Cooperation (WHINSEC), Fort Benning, Georgia, in the U.S., and has participated in courses and seminars organized by the Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), Washington, DC. For several years he has been academic adviser for the *Police and Democratic Society* program, headed by the Center for Development Studies (CED), in Santiago. He has written two books: *El Prusiano en las Fuerzas Armadas chilenas: Un estudio histórico, 1885-1945* (Santiago: Documentas, 1988) and *La Milicia Republicana: Historia de un Ejercito civil en Chile,* 1932-1936 (Santiago: Servicio Universitario Mundial, 1988). He has also published numerous articles on history of the armed forces, and on military service and police issues in specialized magazines in Germany, Canada, Chile, the U.S., Japan, Poland and Sweden, among other countries. *cmaldona_99@yahoo.com*

[479] Additionally, an individual who has criticized the new draft intelligence law believes that "the creation of [a] National Intelligence School is a fundamental and urgent need to train civilian professionals who are needed in this activity." In Gisela von Mühlenbrock, "Legislando sobre inteligencia," *Estudios Politico-Militares 2*, no. 3 (Santiago: Center for Strategic Studies, Universidad ARCIS, 2002), 77.

Inteligencia Estratégica en Uruguay

Grisel Capó

Resumen

El presente ensayo discurre sobre la situación de la Inteligencia Estratégica, dentro del contexto de las relaciones cívico-militares, siendo que dicha área ha estado desde siempre en manos de las Fuerzas Armadas, con la casi nula participación del sector civil. Si bien han pasado casi 20 años desde la transición a la democracia en Uruguay, todavía quedan asuntos sin resolver y presumiblemente el más problemático en las relaciones cívico-militares sea en el campo de la Inteligencia. En este sentido, se hace una breve referencia al proceso militar y a la formación de los servicios de inteligencia desde 1965 hasta el presente, desembocando en la creación de la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE) por el Decreto 405/999 (1999) y reparando en determinados aspectos del mismo. Es así, que se plantea la necesidad de un debate nacional, para resolver los temas más urgentes, como lo es el reclutamiento y la capacitación del personal; el justo equilibrio entre las necesidades del Estado, los derechos y garantías individuales; la confidencialidad en los asuntos de seguridad y los mecanismos de supervisión de los organismos de inteligencia. Es indudable que ninguno de los temas señalados, ha sido planteado en los instrumentos jurídicos que crearon los distintos servicios de inteligencia que ha tenido Uruguay. Sin embargo, en el marco de una sociedad democrática es un camino que hay que comenzar a transitar. En definitiva, lo que se está buscando es un servicio de inteligencia estratégica, sistémico, no burocratizado, eficiente y eficaz que asesore al más alto nivel nacional.

Consideraciones generales

Sin ahondar en el tema, contrariamente a lo que pudiera pensarse, tras el final de la Guerra Fría los servicios de inteligencia se han convertido en un instrumento del Estado mucho más importante que antes. El actual concierto mundial, marcado por la incertidumbre, necesita contar con un servicio de información e inteligencia capaz de ofrecer análisis e interpretaciones anticipadas y válidas de la realidad para los responsables políticos. Por otro lado, la disminución de los recursos destinados a la defensa, y la reducción de efectivos, vuelven más necesario que nunca contar con un tiempo de preaviso suficiente para movilizar y contrarrestar posibles acciones u amenazas al Estado.

En el caso uruguayo, los temas de defensa y seguridad han estado desde siempre restringidos a los profesionales de dichas áreas, es decir, de las Fuerzas Armadas. Del mismo modo, la actividad de inteligencia no ha escapado a dicha hegemonía, lo que ha resultado en la casi nula participación y desconocimiento por parte del sector civil.

Las Fuerzas Armadas de Uruguay, en el transcurso de un pausado proceso, incrementaron su protagonismo y fueron tomando paulatinamente el control y dominio de importantes resortes del Estado, desembocando en el golpe de Estado (1973), incorporando

elementos de la "Doctrina de Seguridad Nacional". La influencia francesa que predominaba en el Ejército uruguayo es sustituida a partir de la II Guerra Mundial por la norteamericana. Durante el período que va hasta mediados de la década de los cincuenta, la política norteamericana, en el campo militar respecto a Latinoamérica, está marcada por el telón de fondo de la "guerra fría". Según Tapia Valdéz:

> La obsesión por lograr una situación de orden continental determinó que se asignara una función básica a los militares en cada nación latinoamericana. Cuando a la vez también se predicó, como cuestión de dogma, la esencial incapacidad y falta de patriotismo de las élites civiles para conducir estas naciones, y la falta de preparación de sus pueblos para la vida democrática, se proporcionó la excusa y la justificación moral para la transformación permanente del soldado en político. Puede concluirse ... que la versión de la Doctrina de Seguridad Nacional para el Tercer Mundo fue tomando forma a la luz de la experiencia dejada por el entrenamiento y por la práctica real de la lucha antisubversiva en distintos lugares... .[480]

De esta manera, las Fuerzas Armadas fueron construyendo los organismos y el marco jurídico necesario para desarrollar su labor durante el período de gobierno militar (1973-1984), siendo la inteligencia un área que no escapaba a esa realidad. Sin embargo, aún con el retorno a la democracia, no se ha dado un debate público y sincero en torno a la inteligencia de Estado.

En este sentido, Uruguay debería hoy más que nunca, fortalecer los servicios de inteligencia, como parte de acciones estratégicas a realizar en la políticas de defensa y seguridad de la nación y de la cual la sociedad toda debería de participar. Siendo que el sector civil es ajeno a la actividad de inteligencia, el lineamiento propuesto apunta a establecer una relación entre civiles y militares que abandone todo estilo excluyente y supere el actual modo de relacionamiento.[481] En el marco de una sociedad democrática, las políticas de defensa y seguridad deben de quedar formuladas de la manera más clara posible y ser patrimonio del conjunto de esa sociedad y no solo de determinados sectores. El caso de inteligencia es un asunto de Estado y Uruguay se ve en la necesidad de una reforma institucional. Sin lugar a la menor duda, se trata de un proceso que debe comenzar y ese es un camino largo que llevará tiempo, marchas y contramarchas, pero que hay que iniciar.

---

[480] Jorge Tapia Valdéz, "La doctrina de la seguridad nacional y el rol político de las Fuerzas Armadas", *El Estado periférico latinoamericano,* compilador J.D. Rubinstein (Buenos Aires: EUDEBA, 1988), 237-262.

[481] Citando al Coronel (R) Carlos Rodríguez Lagreca, profesor del Centro de Altos Estudios Nacionales, las relaciones entre civiles y militares están determinadas por dos variables claves: "la coherencia de valores" (entre civiles y militares) y los mecanismos de control (del poder civil sobre el militar).

Antecedentes

El 23 de Febrero de 1965 se crea un organismo de inteligencia bajo el nombre de Servicio de Información de Defensa (SID). Es de resaltar, la labor realizada y los logros obtenidos por el SID y en especial la figura relevante del Cnel. Ramón Trabal, en la lucha contra los grupos subversivos. Trabal había hecho una lustrosa carrera militar, que en 1971 lo llevó a la dirección del SID. Desde ese puesto debió concentrar tareas de inteligencia, con particular atención al movimiento Tupamaro, que se había lanzado a la rebelión armada.

En el año 1984, el organismo anterior pasa a denominarse Servicio de Información de las Fuerzas Armadas (SIFFAA). En 1986 por ley 15.848 se crea la Dirección General de Información y Defensa (DGID), quien lidera el sistema de inteligencia militar e intenta coordinar la comunidad de inteligencia nacional. Dependía del Ministerio de Defensa Nacional, siendo su misión:

> elaborar la inteligencia al más alto nivel nacional mediante la coordinación y planificación de todas las actividades de información y contra información que desarrollen los diversos organismos militares especializados existentes.[482]

Los organismos militares existentes son los correspondientes al Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea Uruguaya. Se establece que la Dirección será ejercida por un Oficial General, debiéndose implementar la alternancia de las tres Fuerzas en la Dirección del Servicio, por períodos de dos años.

En 1999 por el Decreto Nº 405/999 se reestructura la DGID, pasando a denominarse Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE). [483] En el Capítulo I del mencionado Decreto, se establecen los Objetivos Estratégicos:

> La Dirección Nacional de Inteligencia de Estado es responsable de elaborar la inteligencia al más alto nivel Nacional, mediante la coordinación y planificación de todas las actividades de información y contra-información que desarrollen los diversos organismos especializados existentes.

En el capítulo II se establecen los cometidos, los cuales se dividen en sustantivos y de apoyo a los sustantivos. Como cometidos sustantivos se señalan los más importantes:

- Asesorar al Poder Ejecutivo, a través del Ministro de Defensa Nacional en materia de Inteligencia y contra inteligencia a nivel nacional e internacional.
- Instrumentar un Sistema de Inteligencia de Estado.
- Elaborar un Plan Nacional de Inteligencia que proporcione una constante actualización de la Apreciación de Situación de Inteligencia Nacional y optimice los recursos y medios ya existentes.

---

[482] Para el texto de la ley 15.848, ver *http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley15848.htm,* Capitulo III.

[483] Se lo publicó en el *Boletín del Ministerio de Defensa Nacional* Nº 10.068 del 30 de diciembre de 1999.

En segundo lugar y como cometidos de apoyo a los sustantivos se establecen los siguientes:

- Administrar los recursos materiales y financieros.
- Actualizar de forma permanente la infraestructura informática, que permita utilizar al máximo los avances tecnológicos e impulsar los procesos y la implantación de sistemas computacionales de última generación, para la rapidez y eficiencia en la inteligencia producida.
- Administrar los recursos humanos y potenciar su desarrollo para una eficiente gestión coadyuvando al cambio de cultura organizacional.
- Instrumentar un Sistema Nacional de capacitación en el área de Inteligencia a fin de obtener una alta calificación y perfeccionamiento de los especialistas actuales y prever un adecuado recompletamiento de los cuadros del Sistema de Inteligencia de Estado, tomando como base la actual Escuela de Inteligencia del Ejército.

El Capítulo III, habla de la Estructura Organizativa, que será la siguiente:

Director Nacional
Coordinador General
Secretaría General
Ayudantía y Asesoría Técnica
División Inteligencia Interior
División Inteligencia Exterior
División Técnica y Operativa
División Administración
División Sistemas

El Capítulo IV, establece la estructura de los puestos de trabajo, estipulando: "La Dirección de Inteligencia de Estado se integrará con Personal Superior perteneciente a las tres Fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea)".

Observaciones

Los instrumentos jurídicos anteriores, evidencian la permanencia exclusiva de las Fuerzas Armadas en las estructuras de inteligencia en Uruguay, lo que ha ido en desmedro de la participación civil. Como primera observación, si decimos que la inteligencia es parte de las políticas de defensa y seguridad y éstas deben ser patrimonio del conjunto de la sociedad, no es claro que lo anterior sea una ventaja y un área exclusiva para los profesionales de la defensa.

En segundo lugar, si el organismo de inteligencia de nivel nacional es militar, cuando las tres armas de las Fuerzas Armadas poseen su propia inteligencia, podría hablarse de una duplicación de funciones dentro del Estado uruguayo. En el caso de la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE) debería de focalizar su actividad en la inteligencia estratégica y no en aisladas operaciones de búsqueda de información, funcionando como un sistema de inteligencia que anticipe "sorpresas",

sirviendo al nivel superior en la conducción nacional. En este sentido, sería ideal que dependiera jerárquicamente de la Presidencia de la República.

En tercer lugar, muchas veces se señala que una ventaja de poseer un status militar, es una evidencia clara de asepsia político-partidaria. Sin embargo, a nuestro entender con esta afirmación se estaría aludiendo a cierta incapacidad por parte de los civiles de manejar ciertos temas, lo que revelaría una visión un tanto irreal de la democracia y en el fondo desconfianza en dicho sistema. En relación con este punto, una dirección del organismo compartida Militar-Civil y/o viceversa, ayudaría a solucionar el tema de la no participación del sector civil en inteligencia, o simplemente una dirección civil como en la mayoria de los paises que han relizado cambios sustanciales en sus aparatos de inteligencia. Asimismo, dicha dirección debería de superar los plazos establecidos en los decretos (dos años) para brindar estabilidad a la institución y establecer así políticas de largo plazo.

En último lugar, se plantea la necesidad de establecer una verdadera vigilancia por parte del Parlamento uruguayo. Al ser la inteligencia un asunto de Estado, los representantes del pueblo deben de hacerse cargo de un modo responsable. Seguramente, el desafío más grande vendrá en las próximas elecciones presidenciales (2005) ante un eventual triunfo del partido de izquierda y mayor fuerza política del país: Encuentro Progresista-Frente Amplio. Esta fuerza política habla de una "revolución en los servicios de inteligencia", los cuales deberían tener a su entender una dirección civil y control parlamentario. [484]

De ganar el Encuentro Progresista-Frente Amplio, se daría no solo un cambio político sino que nos atreveríamos a decir que cultural y seguramente será en el tema de inteligencia donde sucederán cambios, tal vez no por la vía de suprimir lo que ya está, sino por el simple hecho de crear aquellos organismos que le sean indispensables para el gobierno, dejando "caer" por el desuso a los actuales. Lo interesante es saber quién está preparado para los posibles cambios que se avecinan.

Es sabido por la sociedad, el problema existente entre los militares y el partido político aludido, ya que, dentro de sus filas se encuentran ex guerrilleros del Movimiento de Liberación Nacional (MLN-Tupamaros). El MLN fue el grupo armado más importante de izquierda, considerando a la lucha armada como la única vía para la liberación nacional y como el mejor instrumento para la movilización de masas y para crear condiciones revolucionarias. El MLN fue el grupo subversivo combatido por las Fuerzas Armadas uruguayas. Evidentemente, la integración entre civiles y militares en Uruguay ha sido más difícil desde el proceso militar (1973-1984). Sin embargo, se hace cada vez más necesario crear vínculos de mutua confianza entre ambos sectores. [485]

---

[484] Declaraciones del Presidente de la Comisión de Defensa del Senado, Eleuterio Fernández Huidobro (Encuentro Progresista-Frente Amplio). Ver Sergio Israel, "Las Fuerzas Armadas y la izquierda", Semanario *Brecha,* 28 de Junio de 2002 URL: *http://www.brecha.com.uy/numeros/n865/sumario.html.*

La inteligencia como profesión: cualidades del personal de inteligencia

Para que el producto de la labor de inteligencia pueda resultar eficiente y eficaz, el personal debería de reunir ciertas cualidades para desempeñar tarea tan sensible, que tienen que ver principalmente con el reclutamiento y entrenamiento y/o capacitación. La elaboración de análisis y la proyección de tendencias como es el caso de la inteligencia estratégica, es una tarea altamente competitiva. Suele coincidirse que entre las características que debería tener el analista ocupa un lugar relevante el dominio de cuestiones económicas y tecnológicas. Se agrega también la cultura general y la formación académica en análisis social y político. La cultura general y la formación inciden en el grado de elaboración y profundidad del producto final.

Otra cualidad a mencionar, es la creatividad y desde este punto de vista el analista debe de contar con la libertad para "apartarse de los libretos" y efectuar evaluaciones novedosas, incluso cuando las mismas no se ajustan a las opiniones de pensadores públicos. Es evidente, que el modelo de servicio expuesto, debería de trabajar con especialistas civiles, formados en Escuelas de Inteligencia.

En el caso uruguayo, no se cuenta con una Escuela Nacional de Inteligencia, que respalde el accionar de la Dirección de Inteligencla del Estado. Sin embargo, estaría en estudio y elaboración un proyecto para crear dicho instituto de formación en la órbita del Instituto Militar de Estudios Superiores—IMES, ya sea, para la profesionalización de personal militar como para civiles que trabajen dentro de la administración pública. Si bien, este proyecto puede ser un gran avance para el país, debería de discutirse abiertamente y con la participación de todos los sectores. Sin embargo, no se puede afirmar que esto último se esté realizando cabalmente y de no ser así, se volvería a caer en los mismos errores que se han mencionado, como la falta de transparencia. Aquí la participación del parlamento, la academia y del sector militar es esencial en la consideración de este tema.

Sumado a lo anterior, no se trata solo de que la escuela capacite a civiles, sino que debería de observarse cómo estos se insertarán en el actual sistema de inteligencia, cuando son militares todos los encargados de esta labor. A veces es mejor hacer "tábula rasa", en otras palabras, comenzar de cero, en vez de seguir remendando un sistema que no corresponde a realidad. Es evidente, que lo más importante aquí sería la posibilidad de que tanto civiles como militares pudieran compartir sus propios conocimientos y experiencias, proporcionando a los futuros agentes de inteligencia obtener aquellas cualidades más óptimas y meritorias de ambos sectores y sintetizarlas en dicho profesional, si se diera el caso de poder interactuar en el marco de una Escuela Nacional de Inteligencia.

El contar con una carrera de inteligencia, es lo que proporcionaría al personal los conocimientos y cualidades mencionadas para desarrollar su labor de forma eficiente y eficaz.

---

[485] Apelando nuevamente al Cnel. (R) Carlos Rodríguez Lagreca: "Se hace imprescindible despojarse del nostálgico sentimiento del Uruguay que fue, para que un pragmatismo, racional y sensato, guíe el análisis que concluya en definir al país real en el que todos queremos y tenemos derecho a vivir".

Asimismo, brindaría la posibilidad de enseñar valores éticos, capacidad reflexiva y crítica, además de valores específicos como pueden ser la lealtad al país, a las instituciones democráticas, el respeto por los derechos humanos, etc.

Sin embargo, el reclutamiento del personal de inteligencia en Uruguay, es por la sola selección entre los inscriptos que se presentan para trabajar en el servicio. De esta manera, se deriva en que los futuros "analistas", no sepan a ciencia cierta como será su actividad y aún lo más importante si cuentan con las aptitudes y vocación para dicha labor. El propio personal va aprendiendo las tareas en la medida del transcurso del tiempo, sin que exista un curso o programa específico que le brinde las herramientas necesarias para desarrollar un producto de excelencia.

Ahora bien, si hablamos de la inteligencia como una profesión, estaría definida en primer lugar por su carácter secreto a diferencia de otras profesiones.[486] Es posible que a un civil se le plantea la interrogante de ¿cómo obra la verticalidad militar con respecto al carácter secreto?

Es evidente que desde el punto de vista militar se entienda la verticalidad, pero desde el punto de vista civil esta visión es casi estamental. Sin embargo, la característica más importante que debería de poseer el profesional de inteligencia es la responsabilidad de prestar servicios en defensa del Estado. Para lograr promover o inculcar ese sentido de responsabilidad profesional, son necesarios grandes esfuerzos, comprometiendo atención y recursos en el reclutamiento y entrenamiento de profesionales. La necesidad de promover esta ética de responsabilidad es igualmente importante como el de generar un debate sobre inteligencia e interesar a los civiles en este campo.

Consideraciones finales

A casi 20 años de la transición a la democracia en Uruguay, todavía quedan asuntos sin resolver y tal vez el más problemático en las relaciones cívico-militares sea en el campo de la Inteligencia. En la actualidad no se ha logrado afirmar un proyecto político que establezca objetivos nacionales de mediano y largo alcance, que permita direccionar adecuadamente la inteligencia estatal. El debate entre todos los sectores de la sociedad (legislativo, académico, militar) sobre la inteligencia de Estado es vital, pues los temas a resolver, para hablar de una real democracia y Estado de derecho son numerosos, señalándose como urgentes:

- Reclutamiento y capacitación profesional del personal de Inteligencia de Estado;
- Justo equilibrio entre las necesidades del Estado, los derechos y garantías individuales;
- Confidencialidad en los asuntos de seguridad del Estado;
- Mecanismos de supervisión de los organismos de Inteligencia.

---

[486] Thomas C. Bruneau, "El Control de la Inteligencia en las Nuevas Democracias", La inteligencia como profesión. *www.geocities.com/globargentina/Brun01.htm.* También Thomas C. Bruneau, "Controlling Intelligence in New Democracies", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence 4*, no. 3 (Fall 2001): 323-341.

Los cuatro puntos en consideración no hacen más que confirmar lo difícil del problema y la necesidad de un acuerdo sincero a nivel nacional. En definitiva, se deberá ir definiendo en el proceso planteado, qué aspectos de la inteligencia se comparten y cuáles son los límites en esta área del Estado. Este último punto supone en esforzarse por comprender la esencia y los valores que rigen esta actividad. En definitiva lo que se busca es un servicio de inteligencia, sistémico, no burocratizado, eficiente y eficaz para asesorar al más alto nivel nacional. Tal vez en un futuro, Uruguay pueda ser reconocido por sus capacidades en materia de inteligencia, con una capacidad de disuasión mayor que otros medios militares a los que tradicionalmente se apela.

Biografía

Grisel Capó, uruguaya, es graduado en 1999 de la Facultad de Derecho, (Universidad de la República) con el Título de Licenciada en Relaciones Internacionales. En el año 2000 ingresa a trabajar en la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DI.NAC.I.E), pasando a desempeñar funciones como Analista de Inteligencia en la División II Exterior. En el año 2002 egresa del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS), participando del programa: Planificación y Administración de los Recursos de la Defensa. En el mismo año comienza la Maestría en Estrategia Nacional en el Centro de Altos Estudios Nacionales, (C.AL.E.N) y actualmente cursa la preparación de tesis en dicho centro. Es integrante del Grupo Sacramento de Estudios Estratégicos, creado a mediados de 2002 como *"Think Tank"*, de índole académica, cuyo objetivo es la investigación y difusión de temas de carácter estratégico en su más alta expresión. *griselcapo@hotmail.com*



STRATEGIC INTELLIGENCE IN URUGUAY

Grisel Capó

ABSTRACT

The following essay considers the Strategic Intelligence situation from the civilian-military point of view, since intelligence has always been in the hands of the armed forces and almost nonexistent in the civilian sector. Even 20 years after the democratic transition began in Uruguay, there are still many unresolved issues, and in the area of civilian-military issues the most problematic one is probably intelligence. In this context, the military process and the establishment of the intelligence services are briefly covered from 1965 until today, ending with the creation of the National Directorate for State Intelligence (DINACIE). The DINACIE was created by Decree 405/999 in 1999. In view of this, a national debate is proposed to resolve the pressing issues, like recruitment and professional development; the appropriate balance between State needs, individual rights and guarantees; confidentiality in security matters; and mechanisms for intelligence organization supervision. These topics have certainly never been addressed in the judicial instruments that created the various Uruguayan intelligence systems. However, this is a step that needs to be taken within the framework of a democratic society. What is most needed is an intelligence service that is strategic, systemic, non-bureaucratic, efficient and effective, and that can provide advice at the highest national level.

GENERAL CONSIDERATIONS

Without overstating it, and contrary to what can be assumed, the intelligence services have become a more important State instrument since the end of the Cold War. The world now, with its uncertainties, depends on information and intelligence services capable of providing valid and forward-looking analyses to the appropriate government officials. At the same time, reductions in defense resources and personnel make it more necessary than ever to have enough warning time to mobilize and counteract any possible threats and actions against the State.

In the Uruguayan case, security and defense issues have always been restricted to the purview of the armed forces. In the same way, intelligence services have not escaped this tendency, which has resulted in an almost total lack of participation by and disregard for civilians.

The Uruguayan armed forces increased their role in government through a long and slow process and little by little took control of the State, culminating in a *coup d'etat* (1973), thus introducing the "National Security Doctrine." French influence in the Uruguayan Army before WWII was exchanged thereafter for U.S. influence. During the years that followed until the mid-1950s, U.S. military policy toward Latin America was highlighted by the backdrop of the Cold War. According to Tapia Valdez:

> The obsession toward achieving continental order dictated that a basic function be assigned to each Latin American nation's military. Meanwhile, even as the idea that the civilian elite lacked the essential ability and patriotism to lead their nations was being promoted, the peoples' lack of preparedness for democratic life became the excuse and moral justification for the formal transformation of soldiers into politicians. One may conclude that ... the National Security Doctrine for the Third World was born in light of the experience brought by anti-subversive training and practice in different places...[487]

In this way, the armed forces began to construct the judicial framework and organizations to carry out their roles during the period of military government (1973-1984), and intelligence did not escape this state of affairs. However, even with the return to democracy, there has not been a public and sincere debate regarding State intelligence.

In this sense, Uruguay, today more than ever, should strengthen its intelligence services as part of a strategic plan for national defense and security policy. And the public should be fully involved in it. Because of the fact that intelligence is foreign to civilians, the alignment proposed here aims at establishing an all-inclusive civilian-military relationship to overcome the current way of doing things.[488] In the framework of a democratic society, defense and security policy ought to be formulated in the clearest way possible and be a joint project with the larger society, not just a project of certain sectors. Intelligence is a State issue and Uruguay is in need of institutional reform. Without the slightest doubt, this process of reform should begin. It is a long road that will take time, with starts and stops, but it must be initiated.

BACKGROUND

On 23 February 1965, the Defense Information Service (SID) was created as an intelligence organization. The SID's work and achievements in the fight against subversion are notable, especially the efforts of Colonel Ramon Trabal. Trabal had a distinguished military career that in 1971 brought him to the leadership position in the SID. From that position, he directed intelligence resources toward the Tupamaro movement, which had begun an armed rebellion. In 1984, the SID was renamed the Armed Forces Information Service (SIFFAA). In 1986, the promulgation of law number 15,848 marked the creation of the General Directorate of Information and Defense (DGID), which led the military intelligence system and attempted to coordinate the entire intelligence community. It was subordinate to the National Defense Ministry and its mission was:

---

[487] Jorge Tapia Valdez, "La doctrina de la seguridad nacional y el rol político de las Fuerzas Armadas," *El Estado periférico latinoamericano,* J.D. Rubinstein, ed. (Buenos Aires, EUDEBA, 1988), 237-262.

[488] Quoting Colonel (Ret.) Carlos Rodriguez Lagreca, professor at the Center for Advanced National Studies, relationships between civilians and military are determined by two main variables: "value coherence" (between civilians and military) and "control mechanisms" (of civilian authority over the military).

> To conduct the intelligence function at the highest national level through coordination and planning of all intelligence and counterintelligence activity, to be carried out by specialized military organizations.[489]

The military organizations established were those of the Uruguayan Army, Navy and Air Force. It was further established that the Directorate of Intelligence would be headed by a general officer, and that this post would alternately be filled by the three armed forces for a period of two years each.

In 1999, legal decree 405/999 restructured the DGID, renaming it the National Directorate for State Intelligence (DINACIE).[490] This Directorate's strategic objectives are addressed in chapter I:

> The National Directorate of State Intelligence is responsible for intelligence at the highest national level, through coordination and planning of all intelligence and counterintelligence activity, which is performed by diverse, existing special organizations.

Chapter II establishes assignments that are divided between substantive and support functions. The most important substantive functions are:

- Advise the executive branch on matters of intelligence and counterintelligence at the national and international level, through the Minister of National Defense.
- Implement a State Intelligence System.
- Develop a National Intelligence Plan that constantly updates the National Intelligence Estimate of the Situation and optimizes existing resources and means.

The following are support functions:

- Administer materiel and financial resources.
- Regularly update the information infrastructure to allow maximum utilization of technology, streamline processes, and install the latest generation of computer systems to improve speed and efficiency.
- Administer human resources and enable its development for efficient management with respect to the changing organizational culture.
- Implement a national training system for intelligence based on the Army's Intelligence School model, in order to improve the quality of current specialists and to foresee State intelligence personnel requirements.

---

[489] To view law 15,848, see *http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley15848.htm*, Chapter III.

[490] Published in the *Boletín del Ministerio de Defensa Nacional* number 10,068, 30 December 1999.

Chapter III covers the organizational structure, which is as follows:

National Director
General Coordinator
General Secretary
Technical Advisor and Assistant
Domestic Intelligence Division
Foreign Intelligence Division
Technical and Operative Division
Administrative Division
Systems Division

Chapter IV establishes the workforce structure, stipulating: "The State Intelligence Directorate will be staffed with experienced personnel from the three branches of the armed forces (Army, Navy and Air Force)."

OBSERVATIONS

The aforementioned judicial instruments are evidence of exclusive participation by the armed forces in Uruguayan intelligence, which is at the expense of civilian participation. As an initial observation, if we say that intelligence is part of defense and security policies and that these policies exist on behalf of all of society, then it is not clear that this situation is advantageous for defense professionals as a whole.

Secondly, if the intelligence services at the national level are military, even while each of the branches of the armed forces already has its own intelligence organizations, then we could say that there is duplication of functions within the Uruguayan State. In the case of the National Directorate for State Intelligence (DINACIE), the focus should be on strategic intelligence and not on isolated collection operations, but rather functioning as an intelligence system that anticipates "surprises" and serves authorities at the highest national level. In this sense, it would be ideal if DINACIE were subordinate to the President of the Republic.

In the third place, it is often claimed that military status offers the advantage of being evidently free of political and partisan influence. However, it can be understood that this statement alludes to a certain civilian inability to handle particular topics, a view that projects an unrealistic image of democracy, and even distrust in it. With respect to this point, shared military-civilian or civilian-military management of intelligence would help to resolve this issue of civilian sector nonparticipation in intelligence, or simply of a civil administration, as in the majority of nations that have made substantial changes in their intelligence apparatus. Additionally, the duration of such management would have to exceed the two-year term stipulated in the decree, in order to bring stability to the institution and establish long-term policies.

Finally, there is a need to establish true Uruguayan parliamentary supervision of intelligence. Because intelligence is a State issue, those who represent the people should undertake to manage it in a responsible manner. Surely, the greatest challenge will come with the next presidential elections (2005), if the leftist party, the country's greatest political power — the *Encuentro Progresista-Frente Amplio* — eventually triumphs. This political party is already talking about a "revolution in intelligence services," which they claim should be under parliamentary control and civilian management.[491]

If this political party were to win, not only would political change come, but there would also be changes in political culture and in the approach to intelligence. These changes may not happen through a suppression of what is already in place, but through the creation of intelligence organizations considered indispensable to the government, and letting those now in existence wither from disuse. What is interesting is to know who is prepared for the changes to come.

The public is aware of the problem between the military and the aforementioned party, since the party has former guerrillas within its ranks. The former guerrillas belonged to the National Liberation Movement (MLN-Tupamaros) which was the most important leftist armed group. The group believed in armed confrontation as the only way to liberate the country and the best instrument to mobilize the masses to create the necessary conditions for revolution. The MLN engaged in combat with the Uruguayan armed forces. Evidently, military-civilian cohesion in Uruguay has been more difficult since the period of military rule (1973-1984). However, it is becoming increasingly necessary to create ties and build mutual trust between these two sectors.[492]

INTELLIGENCE AS A PROFESSION: INTELLIGENCE PERSONNEL REQUIREMENTS

In order to produce efficient and effective intelligence, it is necessary for intelligence personnel to have certain qualifications, which mainly have to do with recruiting, training and/or professional development. In the case of strategic intelligence, analyzing and projecting tendencies is a very challenging task. It is widely recognized that analysts must possess economic and political acumen as important professional qualifications. Additionally, it is necessary for them to have some mastery of general culture and academic training in social and political analysis. Cultural knowledge and training directly influence the quality of their work and the depth of the final product.

Another qualification that should be mentioned is creativity, since the analyst must be capable of "dropping the playbook" and making innovative evaluations, even when these

---

[491] Declarations from the Senate Defense Commission's President, Eleutario Fernandez Huidoro (Encuentro Progresista-Frente Amplio). See Sergio Israel, "Las Fuerzas Armadas y la izquierda," *Brecha* Weekly, 28 June 2002. URL: *http://www.brecha.com.uy/numeros/n865/sumario.html*.

[492] Appealing again to Colonel (Ret.) Carlos Rodriguez Lagreca: "It is indispensable to let go of the nostalgic sense of what Uruguay was, so that pragmatism, both rational and sensible, might guide the analysis to define the country we all love and have the right to live in."

do not coincide with the opinion of pundits. It is evident that this proposed "model intelligence professional" will be a civilian specialist, with professional development at an Intelligence School.

Uruguay does not have a National Intelligence School that can support the professionals of DINACIE. Still, there should be study and production of a plan to create this training school under the Military Institute of Higher Learning (IMES), for the professionalization of the civilian work force. This could be a great step forward for the nation, an intelligence school able to discuss itself openly, with participation from all sectors. If it is not able to assert itself, if this openness is not achieved, it will return to the same errors of the past, such as the lack of transparency. The participation of Congress, the academic and the military sectors is essential to this. From the beginning, it cannot view itself as a civilian training school unable to place personnel into the current intelligence system, even though the military is totally in control of this process. At times, it is better to start with a clean slate, in other words, to start at zero and move forward to fix a system that doesn't reflect reality.

It is evident that the most important goal here is a joint working environment in the framework of the National Intelligence School — the possibility that as many civilians as military personnel would be able to share their own knowledge and experiences, allowing future intelligence professionals to obtain and synthesize the best and most useful insights that each group has to offer.

Having a professional career path in intelligence would provide personnel with the knowledge and qualifications necessary to carry out their jobs efficiently and effectively. Additionally, it would provide the opportunity to learn and teach ethical values in a practical way, and encourage reflection and critical thinking, as well as inculcating specific values like loyalty to country and to democratic institutions, respect for human rights and more.

However, recruiting boils down to selecting personnel from among those who volunteer to serve in the armed forces. Because of this system, future "analysts" seldom know what the job is about and even more importantly, they may not know whether they possess the aptitudes or abilities for this career. All personnel may learn their tasks over time, even without the help of any specific course or program to provide them with the necessary tools to achieve excellence. If we speak of intelligence as a profession, its secret nature immediately sets it aside from other professions.[493] It is possible that a civilian might raise the question, for example, of how military-style hierarchical authority might operate in a culture where secrecy is important.

It is evident that from the military perspective that vertical, hierarchical authority is understood, but from the civilian perspective this view is almost parochial. In any event,

---

[493] Thomas C. Bruneau, "El control de la intelligencia en las nuevas democracias," I*ntelligence as a profession,* en *www.geocities.com/globargentina/Brun01.htm.* Also Thomas C. Bruneau, "Controlling Intelligence in New Democracies," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 4, no. 3 (Fall 2001): 323-341.

the most important characteristic that an intelligence professional should possess is a sense of responsibility to defend the State. Great efforts are necessary to promote or instill such a sense of professional responsibility, to include devoting attention and resources to recruitment and training. The need to instill this ethic among intelligence professionals is equal in importance to the need to generate a debate on intelligence and to make this field appealing to civilians.

FINAL CONSIDERATIONS

Now, some 20 years after the democratic transition in Uruguay, there are still unresolved issues, and maybe the most problematic issue in military-civilian relations is found in the realm of intelligence. To this point, there has been no political initiative to establish medium and long-term national objectives that would provide guidance from the State for intelligence professionals. The debate among all public sectors (legislative, academic, military) on State intelligence is vital, since there are a great number of issues to be resolved before we can speak of a real democracy and the rule of law. Among the most urgent issues to be debated:

- Personnel recruitment and professional development for national intelligence service;
- The correct balance between the needs of the State, individual rights and civil rights;
- Confidentiality in security affairs of the State;
- Management and control of the intelligence services.

These four points only confirm how difficult the problems are and how real the need is for agreement at the national level. In brief, we need to define, with respect to these issues, which aspects of intelligence we can agree on at all levels, and which are entirely in the purview of the State. This last point presupposes an effort to understand the essence and the values that govern intelligence. In the end, what we seek is an intelligence service that is systemic, non-bureaucratic, efficient and effective in bringing advice to the highest national level. Perhaps in the future, Uruguay can be recognized for its intelligence capabilities, with a capacity for dissuasion that is greater than that tied to the military tools on which we traditionally rely.

BIOGRAPHY

Grisel Capó, of Uruguay, is a 1999 graduate of the University of the Republic Law School, with an International Relations degree. In 2000, she joined the National Directorate for State Intelligence (DI.NAC.I.E.), where she is an intelligence analyst in the Foreign Division. In 2002 she graduated from the Center for Hemispheric Defense Studies, where she participated in the Defense Resources Planning and Administration program. In the same year she began post-graduate studies in National Strategy at the National Center for Advanced Studies, where she is currently working on her thesis. She is a member of the Sacramento Strategic Studies Group, created in mid-2002 as an academic "think tank," and whose objective is to conduct research and publish works on truly strategic issues. *griselcapo@hotmail.com*

La Capacitación en Inteligencia Frente a los Conflictos en la Era de la Información: Proyecciones en Argentina

Javier Ulises Ortiz

"La información es la moneda corriente de la victoria en el campo de batalla".

General Gordon Sullivan U.S. Army[494]

"Los necios dicen que aprenden a la fuerza de la experiencia; yo prefiero aprender de los demás".

Canciller Bismarck[495]

Resumen

Los conflictos de la era de la información demandan la creación de nuevas capacidades para desarrollar una concepción estratégica, una doctrina de aplicación y planes para la capacitación de personal. Estados Unidos y Europa como actores principales de la era de la información desarrollan diversas acciones en tal sentido. Frente a este imperativo estratégico, en América Latina surgen respuestas. Así en Argentina comienzan a desarrollarse capacidades en inteligencia, defensa y seguridad para afrontar los conflictos de la era de la información.

Introducción

La revolución tecnológica es la característica central de los cambios que experimenta la nueva sociedad mundial. En el inicio del Siglo XXI, hay una nueva manera de actuar, fundada en la revolución del procesamiento de la información, derivada de las nuevas tecnologías de la informática y de las telecomunicaciones. América Latina no está excluida de este proceso. La denominada globalización o mundialización de las relaciones internacionales es un proceso que impacta en todo sentido.[496]

Planteamos que el proceso de capacitación de analistas estratégicos, es decir, de expertos en seguridad e informática y de inteligencia, puede adaptarse al presente a la for-

---

[494] Citado por Arthur S. DeGroat, Capt, USA and David C. Nilsen, "Information and Combat Power on the Force XXI Battlefield," *Military Review* 75, no. 6 (November-December 1995): 56.

[495] Cita del Capitán Liddell Hart en: *Estrategia: La Aproximación Indirecta*, Capítulo I: "La historia como experiencia práctica", Volúmen 719 (Buenos Aires: Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, 1984), 27.

[496] Javier Ulises Ortiz, "La Era de la Información Glocal", *Revista de la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino,* no. 534 (julio-septiembre 1999): 35-49.

mación de especialistas en información de modo integrado. Así se entiende el proceso de información y sus impactos como un todo estratégico y no fragmentado según: informática, seguridad en las comunicaciones, criptología, acción psicológica, análisis de medios de comunicación, y más. Este estudio no pretende desplegar de forma detallada las tácticas que sean precisas para lograr la formación de especialistas de modo integrado; solamente coloca en espacio internacional y regional las medidas ya tomadas por Argentina, y destaca la oportunidad de crear una visión y la realidad de la formación de profesionales de inteligencia en materia de la Guerra de la Información (IW) a nivel estratégico del gobierno de Argentina.

Conceptos de la informática e inteligencia

Como lo expusiera claramente Bruce Berkowitz, los sistemas de inteligencia necesitan reformarse frente a los desafíos que presenta la era de la información, donde el procesamiento de la información se aceleró en virtud de las nuevas tecnologías y se "escapa" a los sistemas de inteligencia.[497] Así, Berkowitz estima que es necesario mejorar la eficiencia y la responsabilidad, definiendo nuevas misiones y prioridades, sobre el entendimiento que la comunidad de inteligencia necesita de flexibilidad como en las organizaciones privadas.

Asimismo, para cumplir adecuadamente con sus objetivos, un organismo de inteligencia moderno debería orientarse en dos cuestiones de la máxima importancia: las fuentes de información, y la capacitación del personal. En cuanto a las fuentes de información, se asiste a la revalorización de la inteligencia por medios humanos (HUMINT), así como a la búsqueda de nuevas fuentes de datos,[498] como las provenientes de señales (SIGINT). Ambas, HUMINT y SIGINT, son en la actualidad mutuamente necesarias. Los aspectos tecnológicos y humanos están dando lugar por su importancia a nuevas ramas de especialidades frente a los conflictos que se generan en la era de la información. Así en la actualidad especialidades como la Guerra Electrónica (GE-EW) requieren de la inteligencia ya que las informaciones relativas a la ubicación y características técnicas de los sistemas electrónicos a enfrentar, función propia de ella, dando lugar a nuevas sub-especialidades.[499]

Recientemente dos excelentes libros han expuesto sobre el impacto específico de la era de la información en los sistemas de inteligencia. Treverton propone un necesario cambio en la forma de reunión y análisis de inteligencia ya que la inteligencia necesita ser superadora de la sociedad de la información y proyectarse al largo plazo, de modo opuesto a la coyuntura política de cada (nuevo) gobiernos. Treverton propone como solución la necesidad de recur-

---

[497] Bruce Berkowitz, "Na Inteligência na Era da Informação", *Parceiras Estratégicas* 1, No 4 (dezembro 1997). Publicação do Centro de Estudos Estratégicos, (CEE), Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - SAE/PR, SPO - Brasilia - DF.

[498] Mariano Bartolomé y Javier U. Ortiz, "Apuntes sobre inteligencia en la postguerra fría" Revista *Ser en el 2000*, no. 8 (octubre 1995). URL: *http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-8/bartolo.htm.*

[499] "La Guerra Electrónica (EW)", informe presentado en la página web de la Asociación Aire (Española). URL: *http://www.aire.org/ea/ew.htm.*

rir a la experiencia de fuera del gobierno: académicos, "think tanks" y Wall Street para que sean colegas y co-consumidores de inteligencia cambiando el rol del gobierno de un agente estático hacia un tipo dinámico de mediador y constructor de alianzas y coaliciones. [500]

Por su parte, el británico Michael Herman,[501] expone en su trabajo que toda la guerra fría, anticipando IW, fue una guerra de inteligencia y contrainteligencia. En la actualidad los sistemas de inteligencia y seguridad operan frente a un nuevo mundo que emerge caracterizado por la ambigüedad e imprevisibilidad. Herman analiza tres grandes temas:

- la distinción entre la información general de los gobiernos y la inteligencia;
- el gerenciamiento de la inteligencia estratégica a nivel nacional (las fuentes de información que necesita un país, cómo organizarlos en un contexto internacional distinto donde EEUU ejerce un liderazgo y cómo se ubica la inteligencia británica en el seno de la NATO, así como la importancia de la centralización en los sistemas de inteligencia, de la inteligencia satelital y el necesario balance entre la colección y la reunión de información);
- por último analiza los efectos internacionales de la inteligencia en el contexto de la política exterior (qué hace la inteligencia para la seguridad internacional), proponiendo un desarrollo ético en la actividad de inteligencia en la era de la información.

Por otra parte cabe destacar que el autodenominado "Subcomandante Marcos", líder de la guerrilla zapatista en Chiapas, México identificó como "La Cuarta Guerra Mundial" al nuevo tipo de guerra, durante el desarrollo de una exposición ante la Comisión Civil Internacional de Observación de los Derechos Humanos en Chiapas, el 20 de noviembre de 1999. Marcos, quien supo utilizar durante sus operaciones el medio informacional de modo categórico indicó que luego de la Guerra Fría, para su visión, la Tercera Guerra Mundial, arriba una nueva guerra, "La Cuarta", donde se encuentran en conflicto los Estados-Nacionales, las resistencias, las culturas, las formas de relación de cada nación, frente a lo que el denomina la "destrucción" de la globalización. La guerra para Marcos ya no será solo militar, conforme lo evidencia lo que denomina como la "bomba financiera", o impacto de los intereses de las finanzas en las sociedades. Para Marcos la doctrina militar transita "de la concepción de sistema a lo que ellos llaman versatilidad",[502] incluyendo la guerra de la información como recurso estratégico. En el mismo sentido se enmarca la concepción desarrollada por los coroneles chinos Qiao Liang y Wang Xiangsui de "Guerra Irrestricta",[503] donde emerge una nueva metodología de operación y nueva

---

[500] Gregory F. Treverton, *Reshaping National Intelligence for an Age of Information* (New York: Cambridge University Press, 2001), 225-234.

[501] Michael Herman, *Intelligence Services in the Information Age* (London: Frank Cass, 2001), Preface, ix.

[502] Sub-Comandante Marcos, "La Cuarta Guerra Mundial" en www.inmotionmagazine.com/auto/cuarta.html. Véase también David Ronfeldt y otros, *The Zapatista Social Netwar in Mexico* (Santa Monica, CA: Arroyo Center, RAND Corporation, 1998).

[503] Qiao Liang y Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare* (Beijing: People's Liberation Army (PLA) Literature and Arts Publishing House, February 1999). Disponible en forma excerpta en http://www.terrorism.com/documents/unrestricted.pdf.

metodología en los desarrollos de la guerra como doctrina "compensatoria" frente a la superioridad de los Estados Unidos utilizando los principios de superioridad informativa desarrollados por Sun Tzu.

En ese sentido, John Arquilla y David Ronfeldt han establecido un nuevo concepto de "guerras controladas de información", donde en este nuevo tipo de guerras se intenta atacar el conocimiento o las creencias del adversario, dado que ambos afectan la adopción de decisiones humanas.[504] El gran objetivo de este nuevo tipo de guerra es la destrucción de las capacidades informacionales de los actores en la era postindustrial. Esta concepción de la guerra como "no solo militar" ha sido reciente desarrollada en otras partes del planeta.

El catedrático Manuel Castells ha indicado que los atentados perpetrados el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos desataron la primera guerra mundial del siglo XXI, la "guerra red", dado que es una guerra contra una red global terrorista, capaz de rearticularse permanentemente. Para Castells, esas redes "buscan imponer sus objetivos utilizando las únicas armas eficaces en su situación de inferioridad tecnológica y militar: el terrorismo de geometría variable, desde el atentado individual a las matanzas masivas, pasando por la desorganización de la compleja infraestructura material en que se basa nuestra vida diaria (agua, electricidad, comunicaciones), y contando con la transformación de personas en munición inteligente mediante la práctica generalizada de la "inmolación".[505] Para el especialista será una guerra compleja, "cruenta, larga, tediosa e insidiosa" donde se necesitará claridad para identificar esa red, desarticularla y prevenir reconfiguraciones y reproducciones.

La formación de capacidades para proteger las infraestructuras críticas

1. Evaluación estratégica

El impacto de las nuevas tecnologías que dan lugar a un mundo globalizado no excluye la persistencia del espacio físico donde se presentan escenarios geoestratégicos urbano-rurales, con prevalencia de las identidades culturales. Pero está comenzando a definirse un escenario virtual, un mapa en "red" con múltiples dimensiones, que demanda ser estudiado y percibido de manera específica.

De lo anteexpuesto se desprende que será necesario encarar la formación de capacidades humanas para enfrentar los desafíos de la era de la información (guerra de la información, operaciones de información, y aseguramiento de las infraestructuras informacionales críticas). Se requerirá además preparación en áreas específicas (seguridad en las comunicaciones, guerra electrónica, contramedidas), y contar con analistas estratégicos que conozcan el fenómeno de modo integral.

---

[504] John Arquilla y David Ronfeldt, *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime and Militancy* (Santa Monica, CA: National Defense Research Institute, RAND Corporation, 2001).

[505] Manuel Castells: "La Guerra Red", Diario *El País* de Madrid, España, 6 de febrero de 2002.

La actividad de la inteligencia quedó "sobrepasada" en este primer estadio de la era de información ya que el "poder de la información" era mayor que la capacidad de reacción de la inteligencia dados los elementos de tecnología característicos de velocidad, magnitud, versatilidad, y complejidad. Sin embargo, últimamente se ha puesto en evidencia que hay un aspecto significativo que no había sido tenido muy en cuenta. La errónea visión y concepción estratégica según la cual no tenían vinculaciones determinantes el tipo de guerra de la era industrial con el tipo de guerra de la nueva era de la información, está siendo superada por la identificación de las denominadas infraestructuras informacionales críticas (IIC), que incluyen los recursos informáticos, proponiendo un nuevo desafío para las actividades de inteligencia que deberán definir las IIC consideradas de importancia estratégica; determinar sus fortalezas y vulnerabilidades así como identificar en la red posibles escenarios de conflicto, haciendo distinción entre amenazas y meras maniobras.

La actividad de contrainteligencia deberá contemplar brindar seguridad a las IIC y neutralizar las acciones contra ellas. Sin embargo, así como en el campo estratégico militar se requirió una concepción, desarrollo doctrinario, para la creación de capacidades para entender y responder a los requerimientos de la Guerra de la Información (IW), la inteligencia deberá actuar en el mismo sentido. Asegurar la IIC, neutralizar las acciones en su contra y detectar a futuro otras, son medidas continuas y constantes que demandan eficacia y eficiencia en su resolución toda vez que la era de la información impone la toma de decisiones en tiempo real. Luego la Inteligencia Estratégica, en los términos del almirante Bill Owens en su obra "Levantando la niebla de la guerra",[506] podría ayudar a levantar la niebla de la guerra de la información.

Será necesario capacitar personal sobre cada uno de los aspectos de este nuevo tipo de desafío y sobre el desafío en su totalidad, capaces de distinguir la posesión y uso de "armas informacionales", así como el acceso a la IIC que éstas puedan tener. La red informacional requiere especialistas con habilidades que les permitan reconocer sus laberintos tanto físicos como virtuales y acompañar el conocimiento de su crecimiento.

2. Estados Unidos

Joseph Nye, Director de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard y experto en temas de inteligencia, junto al Almirante William Owens, ex-Subjefe del Estado Mayor Conjunto de las FFAA en los EEUU, indican que "la ventaja comparativa más sútil" de los EEUU más que la evidente fuerza de poder militar es "su capacidad para recoger, procesar, actuar en consecuencia y difundir información".[507] Sin embargo el poder de la información demanda una estrategia defensiva de las propias nuevas capacidades.

Conforme la Directiva Presidencial PDD-63 de mayo de 1998, el gobierno federal coordinó las iniciativas para brindar seguridad a la infraestructura crítica del país.[508] A tal

---

[506] William Owens, *Lifting the fog of War* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2000).

[507] Joseph S. Nye, Jr. y William A. Owens, "America's Information Edge," *Foreign Affairs,* 75, no. 2 (marzo/abril 1996): 20.

[508] Para una copia de este documento, véase *http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-63.htm.*

efecto, se creó la oficina "Critical Infrastructure Assurance Office" que coordina e implementa la estrategia nacional (Plan Nacional de Protección de los Sistemas de Información: 1.0 del 2000 y Plan 2.0 del 2002), evalúa los riesgos a la infraestructura crítica y coordina los asuntos públicos e iniciativas legislativas a tal fin, así como promueve el fortalecimiento de la educación y el conocimiento en la protección de infraestructura crítica.

Al respecto para Condoleezza Rice, Asesora de Seguridad Nacional en temas claves de seguridad del gobierno del Presidente Bush "la protección de la infraestructura crítica es un asunto de importancia decisiva" ya que al presente la ciber economía *es* la economía, así como "todos los servicios vitales, suministro de agua, transporte, energía, banca y servicios financieros, telecomunicaciones, salud pública", dependen de los sistemas informáticos que los conectan. "Si esas redes se descomponen toda la nación se trastorna. Es una paradoja de nuestros tiempos: la misma tecnología que le permite a nuestra economía tanto dinamismo y a nuestras fuerzas armadas tanto dominio, también nos hace más vulnerables". Por tal motivo para Rice, "la protección de nuestra infraestructura crítica constituye un típico problema de seguridad nacional".[509]

En materia de capacitación, en 1999 se realizó el primer Colloquium, en Palisades, NY, del 25 al 27 de mayo en el Centro de Conferencias del Instituto de Negocios Avanzados de IBM, contando con la primera representación de especialistas extranjeros provenientes de Irlanda, Gran Bretaña y Australia. En esta oportunidad se hizo un análisis de la perspectiva industrial y los requerimientos educativos en materia de seguridad informacional para el año 2000 y en adelante, identificándose los Centros de Excelencia en Seguridad de la Información y los requerimientos del sector privado, gubernamental y académico.[510]

Charles W. Reynolds, Director del Departamento de Ciencias de la computación del College of Integrated Science and Techonolgy de la James Madison University ha expuesto claramente sobre la responsabilidad en la formación de educación superior para la guerra de la información.[511] Reynolds indica que es imperioso la formación de profesionales en seguridad de la información en una era donde el vandalismo, la actividad criminal y la guerra de la información internacional son los nuevos teatros que pueden afectar las infraestructuras informacionales. Así, la comunidad académica debe colaborar con el gobierno y la industria para encontrar qué necesidades se requieren.

En cuanto al foco de atención donde debe ponerse énfasis al momento de planificar una estrategia frente a los desafíos de la era de la información, se destaca el pensamiento de Ken Watson, Presidente y director de la Asociación para Infraestructura Crítica y Seguridad, quien ayudó a crear el Departamento de Infraestructura Crítica y Seguridad de los EEUU. Watson, oficial retirado de la Marina y experto en armamento informacional, fue

---

[509] *http://usinfo.state.gov/journals/itps/0301/ijps/pj61rice.htm.*

[510] Para un informe sobre la conferencia, véase *http://www.infosec.jmu.edu/ncisse/conference99/.*

[511] Charles Reynolds, "The response of Higher Education to information warfare", *USIA Electronic Journal,* 3, no. 4 (November 1998) véase *http://usinfo.state.gov/journals/itps/1198/ijpe/pj48reyn.htm.*

quien diseñó la doctrina inicial de la Marina. Watson estima que se requiere una división dedicada al análisis de información y protección de infraestructura.[512]

Así, en septiembre de 2002, la Casa Blanca anunció la nueva Estrategia Nacional para Proteger el Ciberespacio (Strategy to Secure Cyberspace-NSSC).[513] En esa oportunidad Richard Clarke, asesor presidencial para la ciberseguridad, llamó al sector privado a trabajar con el gobierno para endurecer las defensas de EEUU frente a las agresiones informáticas. La estrategia llama a los proveedores de acceso a Internet (ISPs), fabricantes, empresas de servicios y a los Centros de Intercambio y Análisis de Información (ISACs) que desarrollen un "Cyberspace Network Operations Center" para coordinar las operaciones de defensa.[514]

Cabe destacar que empresas como AT&T y VeriSign ya mantienen tales centros operativos de redes de alerta temprana.[515] Así se puede decir que EEUU ya demuestra conceptos, doctrina y capacitación en materia de política y estrategia en la formación de recursos para enfrentar los desafíos y conflictos de la nueva era de la información, todos encabezados por ramas varias del gobierno nacional. Tales dessarrollos constituyen un sistema informal de inteligencia estrategica.[516] Asimismo, con la aprobación en febrero de 2003 de la National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets, la difusa apreciación en torno IW-IO adquiere tangibilidad al definirse claramente que el centro de atención en materia de seguridad e inteligencia debe centrarse inicialmente en las infraestructuras críticas propias.

3. Europa y proyección hemisférica

En materia de capacitación a nivel regional, a partir del 8 de Julio de 2002 se realizó en Londres la primera "European Conference on Information Warfare and Security (ECIW)", donde académicos y consultores expusieron sobre estudios, desarrollos y capacidades para el combate de la Guerra de información e intercambiaron ideas sobre los sistemas de seguridad de información frente a ello. La misma fue organizada por especialistas del ámbito universitario y gubernamental. A mediados del 2003 se realizó en Gran Bretaña la Segunda ECIW, donde se puso énfasis en la inteligencia y contrainteligencia electrónica (e-Intelligence/counter-intelligence), teoría de la guerra de la información, armas de pulso electromagnético, información, seguridad en redes y computadoras, criptología, seguridad física

---

[512] "Visionarios de la seguridad", reportaje a Ken Watson, *Electronic Security Team E-zine,* 5 diciembre de 2002, en *http://www.est.cl/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5.*

[513] http://www.whitehouse.gov/pcipb/ y *http://www.whitehouse.gov/pcipb/cyberspace_strategy.pdf.*

[514] Ver *https://www.it-isac.org.*

[515] Electronic Security Team E-zine, "La web está a salvo," 22 diciembre de 2002, en *http://www.est.cl/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=35&mode=thread&order=0&thold=0*

[516] En EEUU, en un sentido más formal, el *Joint Military Intelligence College* (Colegio de Inteligencia Militar Conjunto), empieza por primera vez en 2003 a incluir en su material currícular un curso mandatorio sobre "operaciones de información para profesionales de inteligencia". Las interrelaciones entre la inteligencia estratégica y IW todavía continúan en situación de flujo — no están resuelto.

de los sistemas, políticas de seguridad y de guerra de la información, técnicas, infraestructura de la guerra de la información, e-crime, ciberterrorismo, y semejantes.[517] Cabe destacar que a nivel nacional Italia, Alemania, Francia, Gran Bretaña, entre otros países poseen desarrollos conceptuales sobre la guerra de la información acorde a sus distintas concepciones estratégicas.

A principios de octubre de 1999 el entonces Ministro de Defensa Nacional del Uruguay, Juan Luís Storace, propuso, al exponer ante la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos (OEA), revisar el concepto de seguridad hemisférica, incorporando las cuestiones políticas, sociales y económicas, "más allá de la acepción tradicional que hacía de la seguridad sinónimo de lo militar" e indicó que "es posible que hoy día existan nuevas perspectivas referentes a la seguridad hemisférica que las contenidas en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), por lo que debe analizarse el tema en profundidad".[518]

Por su parte, a fines de diciembre de 2002, el Coordinador de la Protección de la Infraestructura Crítica del Departamento de Estado de los EEUU, Michael Markoff, durante una reunión de la misma Comisión recalcó que "es imprescindible la cooperación internacional para lograr un nivel de seguridad aceptable" frente al ciberterrorismo, por lo cual planteó que la Asamblea General de la OEA debería considerar la redacción y aprobación de una resolución que "fije las metas de seguridad cibernética de sus miembros" ya que "la protección de la estructura de la información es tan vital para la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, y de las economías, como la protección física de los edificios del Estado, los aviones y los espacios públicos" ya que "la seguridad cibernética se ha transformado en una nueva cuestión de seguridad nacional y estamos seguros de que nuestro empeño no bastará si el resto del mundo sigue desprotegido".[519] El reforzamiento de la seguridad hemisférica en estos aspectos se vio plasmado con la aprobación en la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, el 8 de junio de 2004, de la "Estrategia Interamericana Integral para Combatir las Amenazas a la Seguridad Cibernéticas: Un Enfoque Multidimensional y Multidisciplinario para la Creación de una Cultura de Seguridad Cibernética" [520].

El documento establece que "Internet y las redes y tecnologías relacionadas se han convertido en instrumentos indispensables para los Estados Miembros de la OEA" y todos sus ámbitos públicos y privadas, impulsando un crecimiento en la economía mundial, y ha aumentado la eficacia, productividad y creatividad en todo el Hemisferio.

Sin embargo la OEA advierte que también se han generado "nuevas amenazas que ponen en peligro a toda la comunidad mundial de usuarios de Internet" ya que "la destruc-

---

[517] ECIW 2003, The 2nd European Conference on Information, University of Reading, UK, 30 junio-1 julio de 2003 *Warfare amd Security*, *http://www.mcil.co.uk/2m-eciw2003-home.htm.*

[518] Comunicado de Prensa OEA (Organizacion de Estados Americanos), (C-101/99) cf 5 de Octubre de 1999.

[519] Diario *Clarín,* Buenos Aires, en *http://old.clarin.com/diario/2002/12/26/t-494708.htm*

[520] *http://www.ecuadoroea.com/declaraciones/dec_res35.html.*

ción de los datos que residen en las computadoras conectadas por Internet puede obstaculizar las funciones del gobierno e interrumpir el servicio público de telecomunicaciones y otras infraestructuras críticas", tales como: redes de electricidad, aeropuertos o suministro de agua.

Estas infraestructuras críticas no pueden ser abordadas por un solo gobierno ni tampoco pueden combatirse utilizando una sola disciplina o práctica conforme se reconoció en la Asamblea General (RES1939/03). Para la OEA la gravedad de las amenazas a la seguridad cibernética para la seguridad de los sistemas de información esenciales, las infraestructuras esenciales y las economías en todo el mundo requieren la "cooperación intersectorial y la coordinación entre una amplia gama de entidades gubernamentales y no gubernamentales".

Para tal fin se necesita desarrollar una "cultura de seguridad cibernética" en las Américas adoptando medidas de prevención eficaces para prever, tratar y responder a los ataques cibernéticos, cualquiera sea su origen, luchando contra las amenazas cibernéticas y la delincuencia cibernética, tipificando los ataques contra el espacio cibernético, protegiendo la infraestructura crítica y asegurando las redes a partir de la creación de grupos de "vigilancia y alerta" a nivel local, de forma permanente.

4. Argentina

a. Conceptos

En la postguerra fría emergen nuevos conceptos de soberanía, aplicables no solo a problemas regionales, sino para países individuales, dado que, como planteábamos, la estructura de la globalización es decidida por reglas internas a cada país. Junto a la soberanía formal, resultado de la era de los estados nacionales, surgen las soberanías financieras, culturales e informacionales. Entre ellas los espacios nacionales deben entender esa existencia de la "nueva frontera dinámica del espacio nacional" conforme lo denomina el abogado especializado en telecomunicaciones Juan Romero de Dios, para quien "se trata de un hiper espacio" que convive con otros. Para Romero, hoy en día no es posible entender un "espacio nacional" sin contenidos, "su construcción es multidisciplinaria".[521]

Tras la caída del Muro de Berlín, Argentina debió adecuarse rápidamente al proceso de globalización, entre ello la desregulación de las telecomunicaciones y la expansión de las inversiones externas directas desde todo el mundo. Estas fuerzas posibilitaron por un lado la inserción del país en la era de la información, aunque de modo desparejo, tal vez desordenado y con pocas previsiones en materia de seguridad. La paradoja, al igual que otros países en vías de desarrollo, consistía en encontrar rapidez en la inserción o en mantener seguridad en detrimento de la inserción. En mayo de 1995 se venden las primeras conexiones comerciales a Internet en Argentina. Para el año siguiente más de 45.000 personas y 500 compañías navegaban por Internet. A fines de 1998 230,000 argentinos se conectaban

[521] Juan Romero de Dios, "Los Lados del triangulo," seccion Telecomunicaciones, Legalmania.com, 7 de marzo de 2003, en http://www.legalmania.com/telecomunicaciones/lados_triangulo.htm.

a Internet. Para junio de 2000 los dominios en la web registraban la cifra de 486.269.[522] En diciembre de 2002 se estimaban en 4,1 millones los usuarios nacionales de Internet.[523]

Al presente, el sector presenta una infraestructura nacional con:

- Fortalezas en la existencia de: una infraestructura informacional moderada, con profesionales calificados y cierto nivel general de acceso a Nuevas Tecnologías (NTI);
- Debilidades en la existencia de altos costos de conexión a las comunicaciones incrementada con la crisis económica regional, carencia de un plan general para las tecnologías de la Información, déficit cultural en los niveles dirigenciales;
- Oportunidades en que se realizan ciertos desarrollos en materia de software y gerenciamiento de software en temas especializados;
- Amenazas en el ingreso caótico a las NTI, como el resto de los países de la región, excesivo intervencionismo del Estado en materia regulatoria, falta de capital de riesgo y ausencia de sistemas de seguridad frente a ataques así como una carencia de visión estratégica y doctrina en materia de IW y de seguridad en general.[524]

b. Doctrina

En materia de inteligencia de Estado, en respuesta a los desafíos que presenta la era de la información, el 6 de diciembre del 2001, el Congreso Nacional aprobó la nueva ley 25.520 de Inteligencia Nacional, que establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del nuevo Sistema de Inteligencia de la Nación.[525] La ley también establece criterios de clasificación de la información, cuestiones relativas a la interceptación y captación de comunicaciones, otorgándole mayores responsabilidades a la Escuela Nacional de Inteligencia[526] en materia de formación del Sistema Nacional de Inteligencia, promoviendo la formación del personal de acuerdo con los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, mérito y capacidad. La ley además del introducir normas relativas al Control Parlamentario en general, otorga a una Comisión bicameral potestad para fiscalizar los planes de estudio empleados por la Escuela Nacional de Inteligencia para la formación y capacitación del personal.

Por su parte el 6 de junio de 2002 se reglamenta la referida ley y en sus considerandos establece la creación en el ámbito de la Escuela Nacional de Inteligencia de una comisión transitoria para la elaboración del Anteproyecto de Doctrina de Inteligencia. Dicha

---

[522] "Internet in Argentina: Basic Statistics 2000," *Trends in Latin American Networking, http://lanic.utexas.edu/project/tilan/countries/arg.html.*

[523] "Parámetros tecnológicos, diciembre de 2002," *Estudio de tecnología en hogares,* Prince and Cooke, *http://www.cicomra.org.ar/novedades/documentos/PC-3.pdf.*

[524] Algunos conceptos tomados del Centro de Investigaciones en Tecnologías de la Información, informe de Agosto de 2000, Buenos Aires: *http://www.it-cenit.org.ar/CENIT.*

[525] Para el texto de la ley, véase *http://www.eni-argentina.gov.ar/Present/Ley.htm.*

[526] *http://www.eni-argentina.gov.ar.*

comisión estará integrada por delegados de todos los organismos integrantes del Sistema de Inteligencia Nacional, designados por resolución del Secretario de Inteligencia de la Presidencia de la Nación, a propuesta de cada organismo, los cuales podrán hacer intervenir a especialistas en las subcomisiones de trabajo que al efecto se crearen.[527] Asimismo la norma reglamentaria establece las características de la Política Nacional de Inteligencia.

c. Capacitación

En la Argentina existen diversos centros de capacitación para enfrentar los conflictos en la era de la información. La legislación asigna a la Escuela Nacional de Inteligencia y al Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas dependiente del Estado Mayor Conjunto competencias para el perfeccionamiento del personal del sistema de inteligencia nacional e inteligencia militar respectivamente. En materia de inteligencia militar conjunta la consolidación del Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (IIFA), dependiente de la Jefatura II-Inteligencia del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, resultado de la integración de las anteriores tres Escuelas de Inteligencia de la Armada, Ejército y la Fuerza Aérea Argentina, constituye un significativo avance en la centralización del cuerpo doctrinario de la inteligencia militar. Sus funciones son el planeamiento, desarrollo y supervisión de la enseñanza en el área de la Inteligencia Militar a niveles universitario y técnico, para capacitar al personal en las distintas disciplinas, a fin de satisfacer necesidades específicas, conjuntas y combinadas, particulares de la defensa nacional.

Por su parte, la Escuela Superior de Guerra "Tte Gral. Luis María Campos" (ESG) del Ejército Argentino se encuentra desarrollando diversas acciones frente al impacto de la era de la información. En el campo estratégico, se ha constituido la Comisión "Guerra de la Información" en el Centro de Estudios Estratégicos de la ESG, la cual se encuentra desarrollando estudios en los aspectos político-estratégicos, tecnológicos, legales, de seguridad en las comunicaciones y su desarrollo en el campo militar específico, tendiente a brindar concepciones doctrinales de la misma.

Se nota que en el campo operacional y de formación, está en pleno funcionamiento el Adiestrador Táctico (ADITAC) de la ESG que es un sistema constituido por personal y equipos que permite, actuando en forma integrada, adiestrar o entrenar al personal mediante un software de simulación. El objetivo del ADITAC es adiestrar a los comandantes, Jefes de Planas Mayores, en los procesos de toma de decisiones enmarcados en situaciones simuladas que ocurren en tiempo real. La infraestructura del ADITAC permite brindar apoyo a otras actividades académicas del Instituto. Anualmente se desarrolla el Juego de Simulación Estratégica para Manejo de Crisis "General Belgrano". Este juego está destinado a estudiantes de las carreras de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de universidades públicas y privadas, y además intervienen oficiales cursantes del Instituto. Los resultados del Juego se manifiestan en la utilidad que brinda la aplicación del lenguaje y el método de la Estrategia en beneficio de la resolución de problemas de

[527] Para el texto de la Reglamentación *http://www.eni-argentina.gov.ar/Present/Reglamento.htm.*

diferentes naturalezas y la integración resultante del trabajo en común de civiles y militares, aún en el campo de las actividades científico-culturales.

Asimismo, la Escuela de Comunicaciones y la Escuela Superior Técnica del Ejército (EST) desarrollan cursos de capacitación en materia de seguridad informática y de las comunicaciones, guerra electrónica, y más. Estas capacidades también se encuentran en los institutos de formación de la Armada Argentina y en la Fuerza Aérea Argentina.

En materia de seguridad informática, en septiembre de 2001 la EST fue sede del Primer Congreso Nacional de Seguridad en Sistema Teleinformáticos y Criptografía (CONSECRI), del cual participaron 500 especialistas de todo el país, provenientes de los ámbitos académicos, gubernamentales, privados, y militares frente a los cuales expusieron destacados especialistas de la Seguridad Informática de Argentina, Europa y Estados Unidos. Al término de la misma los responsables del Congreso evaluaron que el escenario académico argentino todavía continúa presentando un déficit respecto a inversión, desarrollo y aplicación de la Seguridad Informática, lo cual pone en riesgo el crecimiento y competitividad de este sector en la sociedad.[528] A tal efecto, la Escuela Superior Técnica del Ejército comenzó a desarrollar en el año 2002 un postgrado específico en materia de seguridad informática titulado "Especialista en Seguridad en Sistemas Teleinformáticos y Criptografía".[529]

Asimismo el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA) realiza investigación y desarrollo (I+D) en materia de comunicaciones, electrónica y defensa y seguridad informática, proveyendo capacidades para el análisis de redes, pruebas de vulnerabilidad, configuración de servidores seguros, implementación de firma digital, configuración de firewalls, así como Proyectos de Investigación en Sistemas de Detección de Intrusiones.

Como ilustración del concepto que la Argentina se acerca a los desarrollos hemisféricos, el país desde el mes de abril de 2000 es sede para América del Sur de la Asociación Internacional de Comunicaciones Electrónicas de las Fuerzas Armadas (AFCEA Internacional), como organización civil sin fines de lucro, que reúne a especialistas en los problemas del C4ISR (Comando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento).[530] AFCEA realiza cursos de capacitación en materia de desarrollo de las comunicaciones, la electrónica y los sistemas de información. Posee un Centro de Desarrollo Profesional (CDP) que reúne a personas del ámbito gubernamental, industrial, empresarial, de las fuerzas armadas y de seguridad, a fin de brindarles cursos y simposios sobre C4ISR de alto nivel académico y tecnológico. Desde el año 2002 realiza numerosos cursos de capacitación sobre los siguientes temas: segmento espacial de las comunicaciones, sistemas de seguridad,

---

[528] Primer Congreso Nacional de Teleinformáticos y Seguridad en Sistemas y Criptografía *http://www.consecri.com.ar/,* consultado el 16 de febrero de 2003.

[529] *http://www.ingenieriaest.iese.edu.ar/escuela.htm.*

[530] AFCEA Argentina, *www.afcea.org.ar.*

inteligencia y guerra electrónica, guerra de la información (IW), operaciones de información (IO), terrorismo y seguridad tecnológica, etc.

Otros organismos nacionales se especializan en materia en áreas de su responsabilidad, destacándose la Policía Federal Argentina en cuanto a la aplicación de las leyes frente a los delitos informáticos. Así, en su Instituto Universitario, además de poseer una carrera de ingeniería en telecomunicaciones se destaca su Licenciatura en Sistemas de Seguridad en Telecomunicaciones donde se crean capacidades para los estudios de factibilidad, proyección, implementación, mantenimiento y evaluación de sistemas y dispositivos que resguarden la seguridad de la operación y proporcionen confiabilidad a las instalaciones de redes y equipamientos de los sistemas de telecomunicaciones en sistemas de tecnología electromecánica, semielectrónica y electrónica para comunicaciones inalámbricas u ondas hertzianas, sistemas destinados a la conmutación, a la transmisión, a redes de enlace, alámbricas o inalámbricas, a la alimentación de energía eléctrica de los equipamientos y a las comunicaciones urbanas, interurbanas e internacionales. Asimismo posibilita que el graduado brinde asesoramiento acerca de la seguridad de operación y confiabilidad de las instalaciones de redes y equipamientos de los sistemas de telecomunicaciones y realice arbitrajes y peritajes referidos a la seguridad de la operación y a la confiabilidad de las instalaciones de redes y equipamientos de los sistemas de telecomunicaciones.[531]

A nivel universidades públicas y privadas se destaca el inicio de carreras y especialidades en materia de las nuevas tecnologías de la información que incluyen no solo materias de carácter cooperativo y competitivo en su currícula, propias de los desarrollos económicos empresariales sino de carácter protectivo y defensivo frente a los desafíos y conflictos que presenta la era de la información.

Conclusiones

Los desafíos que presenta la era de la información generan una nueva y amplia gama de amenazas. En ese sentido, se enmarca la guerra de la información (IW) que constituye la primera respuesta en el sentido ofensivo frente al impacto de las Nuevas Tecnologías de la Información (NTI). La IW actúa en la reconfiguración y preservación de la identidad de los distintos actores frente a este nuevo escenario ya que brinda movilidad e influencia en el campo de batalla informacional.

Paralelamente a los nuevos desarrollos conceptuales sobre los desafíos que presenta la era de la información, la actividad de inteligencia requiere formar capacidades especialmente humanas. Cierto es que mayoritariamente organismos públicos e inclusive privados de todo el mundo, cada uno según sus recursos, han generado capacidades en la materia. Así, la seguridad informática, la seguridad en las comunicaciones, la protección física, los sistemas de encriptamiento, y tales, son respuestas. Sin embargo, lo son de modo fragmen-

[531] Licenciatura de sistemas de seguridad en telecomunicaciones, *http://www.universidad-policial.edu.ar/carreras/grado/Telec/detalle_carrera.htm.*

tario ya que atienden a aspectos puntuales de esos desafíos y no consideran la era de la información como un todo estratégico. Hasta ahora no existen conceptos, doctrina y capacitación que se orientan de modo integrado hacia las amenazas de la era de la información.

Estados Unidos y los principales países de Europa han desarrollado capacidades para afrontar los desafíos de los conflictos que también genera la era de la información. América Latina por su parte comienza a responder a esas necesidades. En tal sentido en Argentina tanto a nivel nacional (gobierno, sistemas nacionales de inteligencia, seguridad interior y defensa nacional) así como en ámbito universitario y empresarial, se desarrollan activamente capacidades para lograr mayores niveles de seguridad frente a ello. Para tal fin, la aprobación de una nueva ley de inteligencia en el año 2001 y su reglamentación en el año 2002 constituyen un marco jurídico propicio para esos desarrollos. La constitución de un sistema centralizado de inteligencias militar, criminal y nacional y otorgar legalmente a la Escuela Nacional de Inteligencia capacidad para coordinar los esfuerzos en la capacitación de personal frente a los desafíos que presenta la era de la información posibilitan un acelearamiento de las respuestas gubernamentales que demanda la actual situación internacional. Asimismo los desarrollos en el campo universitario con los cuales el sistema nacional de inteligencia en la actualidad posee facultades para vincularse formalmente, serán beneficiosos en el doble sentido, dado que los desafíos sobrepasan los distingos entre el campo público y el privado, haciendo necesaria la interrelación entre ambos. Asimismo en el campo militar se logran avances en la integración de esfuerzos civiles y militares hacia la conformación de capacidades conjuntas entre las distintas fuerzas.

En términos generales lo importante no es la cantidad, sino la diferencia de desarrollar capacidades intelectuales adecuadas que sepan entender el nuevo escenario informacional y desarrollar acciones frente a los conflictos que presenta la nueva era. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, han puesto en evidencia que la seguridad absoluta en un mundo tan complejo es prácticamente imposible, pero ha despertado la necesidad de asegurar la infraestructura informacional crítica que otorga mayores márgenes de resistencia a esos ataques. Asimismo, no distinguir la IIC ni asegurarla, de manera integrada con "inteligencia", lejos de brindar resistencia, puede llevar a la destrucción asegurada.

La obtención de recursos y la formación de capacidades, enmarcadas en una visión estratégica general con unidad de mando pero a la vez con un sistema de red de alerta temprana y respuesta efectiva que contenga todos los actores públicos y privados que componen la IIC, adiestrados en los aspectos defensivos y ofensivos de IW y con la misma concepción doctrinaria, constituyen la respuesta adecuada frente a los conflictos que presenta la era de la información. Ya no se trata solamente de poseer y aplicar el instrumento militar desde el punto de vista físico. Los sistemas de inteligencia, junto a los de seguridad interior y de defensa están asumiendo nuevas funciones que demanda la agenda de conflictos de la era de la información: formas nuevas de operar, acciones innovadoras, recurriendo a nuevas capacidades. El problema es distinto. En la era industrial, lo determinante, además del planeamiento de una buena estrategia era poseer ventajas materiales así como la buena logística, dentro de la aplicación de la estrategia

clásica. En la era de la información, la cuestión es diferente, las asimetrías son cada vez más intangibles y el pensamiento se confunde. Al decir de Napoleón "Hay dos poderes en el mundo, el de la espada y el de la mente. A la larga la espada será siempre derrotada por la mente".[532] La infraestructura de la inteligencia estratégica, que en Argentina consta de las escuelas y sus organizaciones antes mencionadas, ahora tiene la oportunidad de brindar claridad al pensamiento.

Biografía

Javier Ulises Ortiz: Argentino. Doctor en Ciencia Política y Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador-USAL). Postgraduado en Estrategia I y II de la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino (ESG) y en "Defense Planning and Resource Managment Course" y "Transformation of Defense Studies" (NDU-CHDS). Profesor e investigador en la ESG, la USAL: *juo425@yahoo.com.ar.*

[532] *Cyberwar 3.0: Human Factors in Information Operation and Future Conflict,* eds. Alan D. Campen y Douglas H. Dearth (Fairfax,Virginia: AFCEA International Press, 2000).

INTELLIGENCE EDUCATION FOR INFORMATION-AGE CONFLICTS: THE ARGENTINE FUTURE

Javier Ulises Ortiz

"Information is the currency of victory on the battlefield."

General Gordon Sullivan, U.S. Army[533]

"The stubborn say they learn from experience; I prefer to learn from others."

Chancellor Bismark[534]

ABSTRACT

Information-age conflicts call for specific capabilities to develop a new strategic concept, more applicable doctrine, and novel ways to develop personnel. As main actors in the information age, the United States and Europe have undertaken various actions toward that end. In view of this strategic imperative, responses are now also coming from Latin America. In Argentina, initiatives are now underway to create intelligence, defense and security expertise to address information age conflicts.

INTRODUCTION

Technological revolution is the common factor among the changes the world is now experiencing. At the dawn of the 21st century, there is a new way of acting, based upon an information-processing revolution, which derives from new information and telecommunications technologies. Latin America is not excluded from this process. The so-called globalization of international relations is a process that affects us in every sense.[535]

The author suggests that the process of developing strategic analysts, that is, of experts in information security and intelligence, can be brought up to date by "integrating" the education and training of information specialists. That is, the information process and its effects can be understood as a whole and not fragmented into: information or computer science, communications security, cryptology, psychological operations, media analysis and more. This study does not try to lay out in detail the tactics that must be employed to achieve the development of specialists in this integrated manner; it only

---

[533] Quoted by Arthur S. DeGroat, CPT, USA and David C. Nilsen, "Information and Combat Power on the Force XXI Battlefield," *Military Review* 75, no. 6 (November-December 1995): 56.

[534] Quoted by Captain Liddell Hart in: *Estrategia: La Aproximación Indirecta,* Chapter I: "La historia como experiencia práctica," no. 719 (Buenos Aires: Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, 1984), 27.

[535] Javier Ulises Ortiz, "La Era de la Información Glocal," *Revista de la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino,* no. 534 (July-September 1999): 35-49.

indicates the measures taken by Argentina in the international and regional environments, and highlights the opportunity to create a vision and bring to fruition the development of Information Warfare (IW) intelligence professionals at the strategic level.

INFORMATION AND INTELLIGENCE CONCEPTS

As Bruce Berkowitz clearly points out, intelligence systems need to be reformed in view of the challenges presented by the Information Age, wherein information processing has accelerated due to new technologies and is not fully exploited by intelligence systems.[536] Berkowitz reckons that the Intelligence Community, like private organzations, needs to improve its efficiency and responsibility, and to remain flexible in defining new missions and priorities.

Additionally, to adequately achieve its objectives, a modern intelligence organism should focus on two important issues: information sources, and personnel development. Regarding information sources, we need to re-evaluate human-source intelligence (HUMINT), and to explore new data sources,[537] like signals intelligence (SIGINT). HUMINT and SIGINT are mutually dependent. Technological and human factors in intelligence are gaining in importance in view of the types of conflict presented by the Information Age. Today, specialties like Electronic Warfare (EW) require intelligence support, since information about the location and technical characteristics of new electronic systems is becoming increasingly specialized.[538]

Two excellent new books address the specific impact of the Information Age on intelligence systems. Treverton proposes a change in intelligence gathering and analysis, since intelligence needs to overcome the challenges of "current intelligence" and to concern itself with long-term issues, instead of reacting politically to the immediate concerns of each new government. Treverton sees a need to tap experience from outside the government — academicians, "think tanks" and Wall Street — so that they may be colleagues and intelligence co-consumers, thereby changing the government's role from a static agent to a kind of dynamic mediator and alliance and coalition builder.[539]

The British author Michael Herman[540] indicates that all of the Cold War was an intelligence and counter-intelligence war, in effect initiating us to IW. Intelligence and security

---

[536] Bruce Berkowitz, "Na Inteligência na Era da Informação," *Parceiras Estratégicas* 1, no. 4 (December 1997). Publicaçao do Centro de Estudos Estratégicos, (CEE), Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidencia da República — SAE/PR, SPO — Brasilia, DF.

[537] Mariano Bartolomé and Javier U. Ortiz, "Apuntes sobre inteligencia en la postguerra fria" Revista *Ser en el 2000*, no. 8 (October 1995). URL: *http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-8/bartolo.htm.*

[538] "La Guerra Electrónica (EW)," report available in the *Asociación Aire* web page (Spanish). URL: *http://www.aire.org/ea/ew.htm.*

[539] Gregory F. Treverton, *Reshaping National Intelligence for an Information Age* (New York: Cambridge University Press, 2001), 225-234.

[540] Michael Herman, *Intelligence Services in the Information Age* (London: Frank Cass, 2001), Preface, ix.

systems face a new world, characterized by ambiguity and unpredictability. Herman addresses three chief themes:

- The distinction between general government information and intelligence;
- Strategic intelligence management at the national level (the information sources that a country needs, how to organize them into an international context where the U.S. provides leadership, and how British intelligence lies at the core of NATO, as well as the importance of centralizing intelligence systems, of "ancillary" intelligence, and the necessary balance between information collection and analysis);
- Lastly, he addresses the international effects of intelligence in a foreign policy context, proposing the development of an ethics for the Information Age.

On another plane, the self-proclaimed *Subcomandante Marcos,* the *zapatista* guerrilla leader in Chiapas, Mexico, in a 1999 speech before the International Human Rights Observers Civil Commission in Chiapas, identified the new style of (information) war as the "Fourth World War." Marcos, who had leveraged the media during his Mexican operations earlier in the decade, explained that the Cold War was the Third World War. The "fourth war" is to bring what he calls the "destruction" of globalization. According to Marcos, war will no longer be military in nature, but will be waged by "financial bombs" that damage financial interests in societies. For Marcos, military doctrine is moving from "system conceptions" to "versatility,"[541] where information is a strategic resource. In the same sense, Chinese Colonels Qiao Liang and Wang Xiangsui espouse the concept of "Unrestricted War,"[542] whereby a new operating methodology in the conduct of war acts as a "compensatory" doctrine in view of the U.S. superiority, in accordance with the information superiority principles of Sun Tzu.

In that sense, John Arquilla and David Ronfeldt have established a new concept of "controlled information warfare," wherein one seeks to attack the adversary's knowledge or beliefs, given that both affect decisionmaking.[543] The main objective of this type of warfare is the destruction of postindustrial actors' information capabilities. This concept of warfare as "not only military" has been recently developed in other parts of the planet.

Professor Manuel Castells has indicated that the 11 September 2001 attacks in the United States unleashed the 21st century's first world war, the "net war," since it is a war against a global terrorist net that is capable of continuously rearticulating itself. For Castells, such nets "seek to impose their objectives utilizing their only effective weapon,

---

[541] Subcomandante Marcos: "La Cuarta Guerra Mundial" at *www.inmotionmagazine.com/auto/cuarta.html.* Also see David Ronfeldt and others, *The Zapatista Social Netwar in México* (Santa Monica, CA: Arroyo Center, RAND Corporation, 1998).

[542] Qiao Liang and Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare* (Beijing: People's Liberation Army (PLA) Literature and Arts Publishing House, February 1999). Excerpts accessible at *http://www.terrorism.com/documents/unrestricted.pdf.*

[543] John Arquilla and David Ronfeldt, *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime and Militancy* (Santa Monica, CA: National Defense Research Institute, RAND Corporation, 2001).

given their technological and military inferiority: variable-geometry terrorism, which ranges from individual attacks to mass murder, and involves the complex infrastructure that supports our daily lives (water, electricity, communications), even extending to the transformation of people into "smart munitions" through suicide bombing.[544] For intelligence information specialists, it will be a complex war, "bloody, long, tedious, and insidious" making it necessary to identify the opposing net, disarticulate it and prevent reconfigurations and reproductions.

DEVELOPMENT OF A CAPABILITY TO PROTECT CRITICAL INFRASTRUCTURE

Strategic evaluation

The impact of new technologies in creating a "globalized" world does not negate the physical world of geo-strategic and rural-urban scenarios, where there is an emphais on cultural identity. But virtual scenarios are also making an appearance as multi-dimensional "net" maps, and these also demand to be studied in detail.

The foregoing suggests a need to deal with professional development to meet Information Age challenges: information warfare, information operations and critical information infrastructure (CII) security. Additionally, specific preparation will be required in communications security and countermeasures, and we must be able to count on strategic analysts to know the Information Age phenomena in an integrated manner.

Intelligence was "bypassed" by the first phase of Information Age Technology since "information power" was greater than the capacity of intelligence to react, given technology's characteristic elements of speed, magnitude, versatility, and complexity. However, recent developments reveal a significant factor that was not considered before: the view that industrial age warfare had nothing in common with information age warfare is incorrect. A common focus for both is the identification of critical information infrastructure (CII), to include information resources. This poses a new challenge to intelligence, in defining a country's own strategically important CII and determining its strengths and vulnerabilities, as well as identifying possible scenarios on the multidimensional net and being able to distinguishing between "threats" and "posturing."

Counterintelligence will have to contemplate providing security for the CII and to neutralize action against it. However, "positive" intelligence will have to act in the same way as in the military strategic field, where concept and doctrine development was required to create capabilities to understand and respond to the requirements of Information Warfare (IW). To secure CII, to neutralize actions against it and to detect them in the future, are continuous and constant requirements that demand effectiveness and efficiency in resolving them, especially because the information age demands real-time decisionmaking. Strategic Intelligence, then, in the language of Admiral Bill Owens,[545] could help to lift the fog of the information war.

---

[544] Castells, Manuel: "La Guerra Red," Madrid newspaper *El País,* 6 February 2002.

[545] William Owens, *Lifting the fog of War* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2000).

It will be necessary to develop personnel to address each of the aspects of this new kind of challenge, and to address the overall challenge. They must be capable of distinguishing between possession and the use of "information weapons," as well as of gaining access to CII that may be available. The information net requires specialists with abilities that allow them to recognize both its physical and virtual recesses, and to grow along with it.

United States

Joseph Nye, intelligence expert and Director of the Harvard University Kennedy School of Government, along with Admiral William Owens, former U.S. armed forces Vice-Chairman of the Joint Chiefs of Staff, indicate that "the most subtle comparative advantage" of the U.S., more than its evident military might, is "its capability to collect, process, and consequently act on and disseminate information."[546] However, information power demands a defensive strategy against the very same capabilities.

In accordance with Presidential Directive PDD-63 of May 1998, the U.S. federal government coordinated an initiative to provide security to national critical infrastructure.[547] To do this, the "Critical Infrastructure Assurance Office" was created to coordinate and implement national strategy (National Information Systems Protection Plan 1.0 of 2000 and Plan 2.0 of 2002), evaluate critical infrastructure risks and coordinate public issues and legislative initiatives. The office also promotes the strengthening of education and awareness for critical infrastructure protection.

Condoleezza Rice, National Security Advisor for the Bush administration, stated that "critical infrastructure protection is an issue of decisive importance" since currently the cyber economy *is* the economy, and "all vital services, water supplies, transportation, energy, banking and financial services, telecommunications, public health," depend on information systems that connect them. "If those nets become dysfunctional, then the entire nation becomes dysfunctional. It is a parodox of our times: the same technology that allows our economy to be so dynamic and our armed forces to be so powerful, also makes us more vulnerable." For that reason Rice said, "our critical infrastructure's protection constitutes a key national security problem."[548]

In terms of professional development, the first Colloquium in Palisades, NY was held from 25 to 27 May 1999 at the IBM Advanced Business Institute Conference Center. It was attended by foreign specialists from Ireland, Great Britain and Australia. At the conference, an analysis was accomplished of the industrial and educational requirements for information security for the year 2000 and beyond. Centers of Excellence for Information Security were identified, along with the requirements of the private sector, government and academia.[549]

---

[546] Joseph S. Nye and William Owens, "America's Information Edge," *Foreign Affairs,* 75, no. 2 (March/April 1996): 20.

[547] For a copy of the document, see *http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-63.htm.*

[548] *http://usinfo.state.gov/journals/itps/0301/ijps/pj61rice.htm.*

[549] For a report on the conference, see *http://www.infosec.jmu.edu/ncisse/conference99.*

Charles W. Reynolds is the director of the Computer Sciences Department at James Madison University's College of Integrated Science and Technology. He clearly expresses the responsibility of higher education institutions to prepare individuals for information warfare.[550] Reynolds indicates that it is imperative to develop information security professionals at a time when vandalism, criminal activity and international information warfare are the new theaters that can affect information infrastructure. That is why the academic community must collaborate with government and industry to find out what requirements are needed.

Emphasis must be placed on planning a strategy to face information-age challenges. Ken Watson is the president and director of the Critical Infrastructure and Security Association, and helped to create the U.S. Office of Critical Infrastructure Assurance. Watson, a retired Marine Corps officer and an expert in informational armament, designed the initial Marine doctrine for information warfare. Watson estimates that a dedicated division-size complement of personnel is required to analyze information and to protect infrastructure.[551]

As part of this evolution, in September 2002 the White House announced its new National Strategy to Secure Cyberspace-NSSC.[552] At that time, Richard Clark, presidential advisor on cyber security, called for the private sector to work with the government to strengthen American defenses against information system attack. The strategy calls for Internet providers (ISPs), manufacturers, service businesses and Information Sharing and Analysis Centers (ISACs) to develop a "Cyberspace Network Operations Center" to coordinate defense operations.[553]

It should be noted that businesses like AT&T and VeriSign already maintain such network early warning centers.[554] It may be said that the U.S. already exhibits the concepts, doctrine and capabilities, in terms of a policy and strategy for resource development, that enable it to face challenges and conflicts of the new information age — headed up by various government branches. Such developments constitute a de facto, informal strategic intelligence system.[555]

---

[550] Charles Reynolds, "The response of Higher Education to information warfare," *USIA Electronic Journal,* 3 no. 4 (November 1998): see *http://www.whitehouse.gov/pcipb/cyberspace_strategy.pdf.*

[551] "Visionarios de la seguridad," interview with Ken Watson, *Electronic Security Team E-zine,* 5 December 2002, at *http://www.est.cl/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5.*

[552] http://www.whitehouse.gove/pcipb and http://www.whitehouse.gov/pcipb/cyberspace_strategy.pdf.

[553] See *https://www.it-isac.org.*

[554] *Electronic Security Team E-zine,* "La web está a salvo," 22 December 2002, at *http://www.est.cl/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=35&mode=thread&order=0&thold=0.*

[555] In the United States, in a more formal sense, the Joint Military Intelligence College is beginning to offer for the fist time in 2003, a mandatory course on "information operations for intelligence professionals." The relationships between strategic intelligence and IW continue in a state of flux — this issue has not been resolved.

Similarly, with the approval in February 2003 of the National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructure and Key Assets, it is clearly established that for IW-IO, the initial focus in matters of security and intelligence ought to be on the critical infrastructure itself.

Europe and the Hemisphere

In terms of regional development, the first European Conference on Information Warfare and Security (ECIW) met on 8 July 2002. Here, academicians and consultants presented their studies of the means to undertake information warfare and exchanged ideas on information security systems. This conference was organized by specialists from universities and from government. By mid-2003 Great Britain hosted the second ECIW, where electronic intelligence and counterintelligence, information war theory, electromagnetic pulse weapons, computer science, network and computer security, cryptology, physical security of systems, security and information warfare policies, techniques, information warfare infrastructure, e-crime, cyberterrorism, and the like were emphasized.[556] It is noteworthy that at the national level, Italy, Germany, France, and Great Britain, among other countries, have conceptual developments in information warfare that are aligned with their respective strategic conceptions.

In early 1999 Juan Luis Storace, then Uruguayan Defense Minister, spoke to the Hemispheric Security Commission of the Organization of American States (OAS), proposing a revision in the overall concept of hemispheric security. His proposal would incorporate political, social and economic issues, "beyond the accepted traditional concept of military security," and indicated that "today, there are fresher perspectives on hemispheric security than the ones included in the Inter-American Reciprocal Assistance Treaty (Rio Treaty), and the issue needs careful thought."[557]

In late December 2002, Michael Markoff, the coordinator for the U.S. State Department's Critical Infrastructure Assurance office, emphasized during a meeting of the same OAS Commission that "international cooperation is indispensable to achieving an acceptable security level" in view of cyberterrorism, and further proposed that the General Assembly of the OAS consider writing and approving a resolution to "establish cybersecurity goals for its members" since "information structure protection is as vital for the security and well-being of citizens, and for the economy, as are the physical security of government buildings, airplanes, and public spaces." He added that "cybersecurity has become a new national security issue and we are sure that our efforts alone will not be enough if the rest of the world is unprotected."[558]

These aspects of hemispheric security reform were addressed by the Commission on Hemispheric Security of the OAS, on 8 June 2004, in the *Comprehensive Inter-American*

---

[556] ECIW 2003, the 2nd European Conference on Information Warfare and Security, University of Reading, UK, 30 June 30 to 1 July 2003: see *http://www.mcil.co.uk/2m-eciw2003-home.htm.*

[557] Organization of American States press release (C-101/99, 5 October 1999.

[558] Buenos Aires Newspaper *Clarín,* at *http://www.clarin.com/diario/2002/12/26/t-494708.htm.*

Strategy to Combat Threats to Cybersecurity: A Multidimensional and Multidisciplinary Approach to Creating a Culture of Cybersecurity. [559] This document establishes that "The Internet and related networks and technologies have become indispensable tools for OAS Member States," in all areas, public and private, and are driving worldwide economic growth, and bringing increased efficiency, productivity and creativity to the Western Hemisphere.

However, the OAS warned that it has also generated "new threats that endanger the entire global community of Internet users" since "the destruction of data that reside on computers linked by the Internet can stymie government functions and disrupt public telecommunications service and other critical infrastructures," such as electricity distribution networks, airports and water supplies.

The General Assembly Resolution (RES 1939/03) recognized that these critical infrastructures cannot be protected by a single government using only a solitary discipline or approach. For the OAS the gravity of the threats to cybernetic security, to the security of the essential information systems, and to infrastructure and economies throughout the world, require "inter-sectoral cooperation and coordination among a broad range of governmental and non-governmental entities."

Toward that end, we need a "culture of cybersecurity in the Americas" with effective preventive measures to anticipate, address, and respond to cyberattacks, whatever their origin, fighting against cyber threats and cybercrime, criminalizing attacks against cyberspace, and protecting critical infrastructure and securing networked systems to facilitate the creation of permanent "vigilance and alert" groups at the local level.

Argentina

a. Concepts

New concepts of sovereignty emerged after the Cold War that are not only applicable to regional problems, but to individual countries, given that globalization structures are decided by each individual country. Financial, cultural and informational sovereignties have emerged alongside formal state sovereignty. By definition, nationally sovereign "spaces" in each of these arenas must acknowledge the existence of similar spaces in other countries. An attorney who specializes in telecommunications, Juan Romero de Dios, explains that "the dynamic, new frontier of national space" behaves like hyperspace in the way it allows for sharing of multiple sovereignties. Today, it is not possible to understand "national space" outside of this context: "its construction is multidisciplinary."[560]

After the fall of the Berlin Wall, Argentina had to adapt itself to globalization by deregulating telecommunications and expanding foreign direct investment from all

[559] *http://www/ecuadoroea.com/declaraciones/dec_res35.html.*

[560] Juan Romero de Dios, "Los Lados del triángulo," Telecommunications section, *Legalmania.com*, 7 March 2003, at *http://www.legalmania.com/telecomunicaciones/lados_triangulo.htm.*

parts of the globe. These developments made possible Argentina's participation in the information age, even if unevenly and in an unorganized fashion, and with little foresight in terms of security. The parodox, like that for other developing countries, lay in either quickly becoming involved in the information age or else maintaining security and deferring involvement in this "new world." In May 1995, the first commercial Internet connections were established in Argentina. By the following year more than 45,000 people and 500 companies were using the Internet. By the close of 1998, 230,000 Argentineans were connected, and by June 2002, registered web sites numbered 486,269.[561] In December of 2002 there were an estimated 4.1 million Argentinean Internet users.[562]

At present, the national communications infrastructure is experiencing:

- Strengths, through the existence of a modern information infrastructure, qualified professionals, and an appreciable level of access to the New Information Technology (NIT);
- Weaknesses, because of high connection prices, exacerbated by the current regional economic crisis; the lack of a general plan for information technologies; and a "cultural" deficit among those at the management level;
- Threats, because of the chaotic advent of NIT, as in other countries of the region; excessive State intervention through over-regulation; a lack of risk capital and the absence of security systems against cyber-attacks; and a lack of strategic and doctrinal vision for IW and for security in general.[563]

b. Doctrine

To respond to information age challenges, on 6 December 2001 the National Congress approved law number 25,520 (National Intelligence), which establishes the judicial, organic, and functional bases of a new National Intelligence System.[564] This law also establishes information classification criteria, addresses issues in communications interception and capture, and empowers the National Intelligence School[565] to support the National Intelligence System by developing personnel in accordance with the principles of objectivity, equal opportunity, merit and capability. Besides introducing norms relative to general Parliamentary Control of intelligence, the law also empowers a bi-cameral commission to oversee the National Intelligence School's curriculum plans.

---

[561] "Internet in Argentina: Basic Statistics 2000," *Trends in Latin American Networking,* at *http://lanic.utexas.edu/project/tilan/countries/arg.html.*

[562] "Parámetros tecnológicos, December 2002," *Estudio de tecnología en hogares,* by Prince and Cooke, *http://www.cicomra.org.ar/novedades/documentos/PC-3.pdf.*

[563] Some concepts were taken from the Information Technologies Research Center report, August 2000, Buenos Aires: *http://www.it-cenit.org.ar/CENIT.*

[564] For the law's text, see *http://www.eni-argentina.gov.ar/Present/Ley.htm.*

[565] *http://www.eni-argentina.gov.ar.*

On 6 June 2002 the intelligence law was implemented, and a temporary commission was established to develop a plan for an Intelligence Doctrine. The commission was established within the National Intelligence School and will include delegates from all National Intelligence System organisms. The President's Intelligence Secretary chooses the delegates from those recommended by each organism. Each organism will be able to designate which specialists will participate in substantive working groups as they are created.[566] Additionally, the implementating regulations outline a National Intelligence Policy.

c. Professional Development

In Argentina there are now various professional development programs to deal with conflicts in the information age. Legislation has now assigned to the National Intelligence School and the Intelligence School of the Armed Forces the responsibility for the pertinent education of personnel in the national intelligence system and in military intelligence, respectively.

Regarding joint military intelligence, the consolidation of the three armed forces intelligence schools is a significant advance in military intelligence doctrinal centralization. The Army, Navy and Air Force's intelligence schools were consolidated into one Armed Forces Intelligence Institute (IIFA), which is subordinate to the Armed Forces Joint Staff-Intelligence (EMC-II). Its responsibilities are to plan, develop and oversee military intelligence instruction at the university and technical school level, to qualify personnel in all disciplines, and to satisfy national defense needs of specific military services as well as of joint and combined posts.

The Argentine Army's Advanced War College (ESG) is making several efforts to deal with the Information Age. In the strategic field, they have formed an "Information Warfare" commission at the ESG's Center for Strategic Studies. The commission is currently conducting studies on the political-strategic, technological, legal, and communications security aspects of information in the military field, imparting a conceptual flavor to doctrinal concepts.

The Tactical Trainer (ADITAC) at the ESG is fully operational. This software-based simulator consists of personnel and equipment to train commanders and staff planning officers on decisionmaking techniques in real-time simulated situations. The ADITAC system also supports other academic activities at the Institute. An annual Strategic Crisis Management Simulation, called "General Belgrano," is intended for training international relations and political science students from public and private universities, as well as officers attending classes at the Institute. The simulation's positive benefits are evidenced in the application of the language and method of military strategy to solve problems of a diverse nature, and in the teamwork engendered between civilian and military students, who learn to meet a common goal, even in fields dominated by a scientific or cultural approach.

---

[566] For the text see *http://www.eni-argentina.gov.ar/Present/Reglamento.htm.*

Additionally, the Communications School and the Army Advanced Technical School (EST) offer qualification courses on information and communications security, electronic warfare, and more. These skills are also taught at the Argentine Navy and Air Force's training institutes. In September 2001 the EST hosted the First National Congress on Telecommunications and Cryptologic Security, with participation by 500 specialists from throughout the country. Specialists came from a variety of fields to include academia, government, and the private and military sectors to listen to information security experts from Argentina, Europe and the United States. The Congress identified an investment, development and application deficit in Information Security, which places this sector at risk in terms of growth and competitiveness.[567] As a result, the Army Advanced Technical School began to develop a specific postgraduate program in 2002 on "Telecommunications and Cryptologic Systems Security."[568]

Additionally, the Armed Forces Scientific and Technical Research Institute conducts research and development in communications, defense and security information, network analysis, vulnerability tests, secure server configuration, digital signature implementation, firewall configuration, as well as research projects on intrusion detection systems.

To illustrate the fact that Argentina is keeping up with developments in the hemisphere, since April 2000 the country has served as South American headquarters for the International Armed Forces Communications Electronics Association (AFCEA International), a civilian non-profit organization that brings together C4ISR (Command, Control, Communications, Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance) specialists.[569]

AFCEA has a Center for Professional Development that brings together people from government, industry, the armed forces and security institutions to offer courses and symposia about C4ISR (Command, Control, Communications, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance) at the advanced academic and technological level. Since 2002, numerous classes have focused on the following topics: space sector communications, security systems, intelligence and electronic warfare, information warfare, information operations, terrorism and technologic security, and the like.

Among other institutions involved in information security, the Argentine Federal Police is known for its efforts in enforcing the laws aimed at informational crimes. This organization has a university-level institute where, in addition to its telecommunications engineering degree, it also offers degrees on Telecommunications Systems' Security that enables students to do feasibility studies, planning, implementation, maintenance and evaluation of secure network installation and operation, of wireless communications technology, and of city, inter-urban and international communications. Additionally, these courses allow graduates to advise and consult on matters of secure network installation

---

[567] First National Congress on Telecommunications and Systems' Security and Cryptology, *http://www.consecri.com.ar/,* accessed on 16 February 2003.

[568] *http://www.ingenieriaest.iese.edu.ar/escuela.htm.*

[569] AFCEA Argentina, *www.afcea,org.ar.*

and operations, as well as to be able to assess reliability of secure networks and telecommunications systems.[570]

At private and public universities, one sees the beginning of career tracks and specialization in new information technologies that includes not only cooperative and competitive curricula, typical of business training, but also other approaches like protective and defensive topics, to deal with the challenges and conflicts peculiar to the Information Age.

CONCLUSION

The challenges presented by the Information Age bring a new and ample range of threats. In that sense, information warfare (IW) is brought into play, constituting the first response toward an offensive conception involving New Information Technologies (NIT). IW acts through reshaping and through preserving the identity of different actors in this new battlefield, where it provides mobility and influence.

Concurrently with the development of new concepts designed to meet the challenges of the Information Age, intelligence needs to build up the capabilities of its personnel. It is true that public and private organisms have developed these capabilities on their own. Information security, communications security, physical protection, encryption systems, and such, are partial answers. However, they are only partial answers since they are oriented toward specific areas of and do not engage the Information Age as a strategic whole. At this point, there do not exist concepts, doctrine nor professional training and education that are oriented toward Information-Age threats in an integrated fashion.

The United States and the main European countries have developed capabilities to deal with the challenge of conflicts that are generated by the Information Age. Latin America is also beginning to respond to those needs. In Argentina, at the national level (government, national intelligence, domestic security and national defense systems), as well as at the university and corporate level, the capabilities to achieve greater information security levels are under active development. Toward that end, the approval of a new intelligence law in 2001 and its implementation in 2002 constitute a judicial framework that promotes those developments. The creation of one centralized military, law enforcement, and national intelligence system, and the provision allowing the National Intelligence School to coordinate the efforts to develop personnel to deal with Information Age problems, enable the government to respond more quickly to the realities of the international environment. Additionally, developments at civilian universities, with whom the national intelligence system has formal ties, will be beneficial in two ways: Given that the challenges overlap public and private sectors, it is necessary to develop a relationship between the two; also, in the military arena, advances have been made in applying military and civilian resources toward the joint capabilities of the separate armed forces.

---

[570] Degree in telecommunications systems security, *http://www.universidad-policial.edu.ar/carreras/grado/Telec/detalle_carrera.htm.*

In general terms the quantity of professionals is not so important as simply the development of intellectual capabilities to fathom new Information-Age scenarios and to conduct actions to counter the conflicts that come with the new age. The events of 11 September 2001 in the U.S. are evidence that absolute security in a complex world is practically impossible, but the need to secure critical information infrastructure is clear. Additionally, not to distinguish the Critical Information Infrastructure, and not to secure this resource in an integrated way, with "intelligence" — and to a point beyond simply building in "resistance" to attack — could in fact mean assured destruction.

Resource acquisition and capability development, as part of a general strategic vision along with unity of command, combined with an early warning system and effective response that involves all public and private CII actors, constitute an adequate response to the conflicts of the information age. Such CII actors should be well-trained for IW defense and offense, and should operate from a common doctrinal concept. The issue is no longer merely about having and applying a military tool from a physical point of view. Intelligence systems involving both domestic security and international defense are beginning to assume new roles that demand an Information-Age agenda: new ways of operating, use of innovative tactics, and resort to new capabilities. The problem now is different. During the Industrial Age, the advantage lay in having material and logistical advantages in addition to having a solid strategy. In the Information Age, the issue is different in that the asymmetries are increasingly amorphous and confusing. In the words of Napoleon "There are two powers in the world, the sword and the mind. In the long run the mind will always defeat the sword."[571] The strategic intelligence infrastructure, which in Argentina clearly stems from its schools and dedicated organizations, now has the opportunity to bring clarity to thought.

BIOGRAPHY

Javier Ulises Ortiz, of Argentina. PhD in Political Science and graduate in International Relations from the *Universidad del Salvador* (USAL). Postgraduate in Strategy I and II at the Argentinean Army Superior War School (ESG) and in "Defense Planning and Resource Management" and "Transformation of Defense Studies" (NDU-CHDS). Professor and researcher at the ESG and the USAL: *juo425@yahoo.com.ar*

[571] *Cyberwar 3.0: Human Factors in Information Operations and Future Conflict*, ed. Alan D. Campen and Douglas H. Dearth (Fairfax, Virginia: AFCEA International Press, 2000).

El Desafío Permanente de Capacitación en Inteligencia Militar: Una Visión Desde la Experiencia Docente

Jorge Osvaldo Sillone

Resumen

El objetivo que persigue el presente trabajo, es hacer conocer y compartir conceptos e instrumentos pedagógicos y metodológicos que caracterizan la formación de los educandos, que se forman en la Inteligencia militar. Se destacan aquellos puntos esenciales de la capacitación que en esta etapa del contexto mundial, ya que al tener identificados estos puntos esenciales en común, facilitarían la integración en el marco de cooperación necesaria. Asimismo, permitirá conocer cómo se logran adquirir los conceptos y las aptitudes logradas por nuestros oficiales, interpretando qué facilitaría el intercambio a futuro de experiencias e ideas, a partir del conocimiento de las propias fortalezas y debilidades. En este caso la posibilidad de contribuir con esta publicación del JMIC (Joint Military Intelligence College) permitirá identificar, evaluar y conocer cómo se materializa desde el inicio de la capacitación, el profesionalismo de los oficiales que actúan en la Inteligencia Militar en Argentina. A lo largo del trabajo podrán observar, con las reservas de los temas dados a conocer, cómo el grupo o las personas se encuentra en una verdadera situación de profesionalización. En el caso de la Argentina, esta respuesta debe relacionársela con estándares particulares de la situación general del país y su evolución en la última década.

Introducción

Para lograr los objetivos propuestos, en primer lugar, deseo destacar el marco legal y las Instituciones responsables de esta capacitación única en su especialidad. El marco de referencia Institucional es el Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (IIFA) que desde el primero de enero del año 2001 es el único responsable de la capacitación de inteligencia militar, en dos niveles: el Específico y el Conjunto. Esta nueva situación educativa tiene su sustento jurídico[572] y organizacional[573] en una actitud estratégica nacional que mantiene una política de Defensa contínua desde la década del noventa en temas de inteligencia, pese a los cambios de gobierno de diferente signo político.

[572] Ley Nro 23.554 (Ley de Defensa Nacional-1988) Art 21, que establece para las FFAA, "que su organización y funcionamiento se inspirará en criterios de organización y eficiencia conjunta, unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola Fuerza".

[573] Ley Nro 24.948 (Reestructuración de las FFAA-1998) donde el Art 8 Inciso c) "impone reducir al mínimo las estructuras administrativas y burocráticas".

Estamos así ante una real estrategia educativa a través de políticas que se respetan a través del tiempo, tendientes a un sustento profesional en el campo de inteligencia por encima de cualquier otro interés sectorial. En función de ello, se acordó la necesidad de unificar las Escuelas de Inteligencia de las respectivas Fuerzas Armadas en una Escuela de Inteligencia Militar[574]Conjunta, dependiendo del Estado Mayor Conjunto. El Ministro de Defensa, para alcanzar estos objetivos, dicta la Resolución N° 200 con fecha 10 Marzo de 2000 donde taxativamente le fija al nuevo Instituto en su Art. 1° "responsabilidad primaria de capacitar al personal de las Fuerzas Armadas en todo lo referente a Inteligencia Militar de carácter específico y conjunto". En la Directiva de Funcionamiento del Instituto, se amplía esta responsabilidad "al ámbito de lo combinado".

Consigno inicialmente este marco referencial porque marca un hito en la historia militar de la Argentina, ya que es el primer Instituto que se vuelca de lleno a las exigencias de capacitación conjuntas que impone el nuevo escenario mundial, en el marco de una década de reformas educativas estructurales[575] tanto para la sociedad[576] como para sus Fuerzas Armadas. Para no abundar en detalles de la Historia de la Inteligencia militar argentina,[577] que se puede consultar en diversos artículos y obras especializadas, con diversas orientaciones y juicios de valor, en relación con este tema haré consideraciones sobre el presente significativo y constructivo que desde la educación está haciendo el Estado Mayor Conjunto. Este marco legal y organizacional está dando la pauta de una clara situación de profesionalización de la Defensa en un sector particular como es la Inteligencia militar.

Desarrollo de la acción educativa: marco de ejecución

La actividad académica se materializa con la programación, ejecución y evaluación de los cursos conjuntos ordenados, a saber:

a. *Curso de dirección de inteligencia estratégica:* Curso conjunto para oficiales jefes de las fuerzas armadas, con la Especialización Particular de Inteligencia. Objetivo: capacitar el jefe del órgano de Inteligencia de un comando conjunto, tanto para el nivel estratégico operacional como para el estratégico militar.

b. *Curso de analistas de inteligencia estratégica:* Curso conjunto para Personal Civil de Inteligencia de las fuerzas armadas, que posea título universitario de grado. Objetivo: capacitar al analista de Inteligencia para el trabajo en

---

[574] (Nota del autor) La inteligencia Militar es en la organización argentina una especialidad, una capacitación especial. El Oficial sigue perteneciendo a su arma de egreso del Instituto de reclutamiento y formación inicial.

[575] Ley Federal de Educación, 1993.

[576] Jacques Delors, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el Siglo XXI, *La educación encierra un tesoro* (Madrid: Santillana , Ediciones UNESCO, 1996).

[577] Enrique Martinez Codó, *Reseña Histórica de la Inteligencia Militar del Ejército Argentino* (Buenos Aires: Editorial Puma, 2000).

un Estado Mayor Conjunto, a fin de procesar información y producir Inteligencia en órganos de niveles estratégico operacional y militar. Su aprobación habilitará para desempeñar roles de analistas de Inteligencia en comandos conjuntos y general de una fuerza armada.

Los cursos conjuntos responden a necesidades de capacitación y complemento de orgánicas, para satisfacer diversas exigencias del marco Estratégico, por lo tanto el dictado de nuevos cursos con otros horizontes educativos están sujetos a la directiva del Jefe de Estado Mayor Conjunto.

También la actividad académica desarrolla los Cursos de inteligencia específicos de cada Fuerza Armada. Las Condiciones, características y oportunidades de cada curso se realizan según las necesidades y exigencias del Plan de Cursos de Cada Fuerza Armada. A partir de este punto, la colaboración del presente autor como profesor es desde la formación de los alumnos en un perfil de planificadores y conductores de actividades especiales de Inteligencia y de Actividades especiales de contrainteligencia. En el marco de la "Nueva Guerra", la actividad educativa se amplía a cada uno de los componentes de las Nuevas Amenazas, con centro de esfuerzo académico sobre el terrorismo internacional.

El alumno

A los efectos de este artículo, acotaré la experiencia pedagógica al sujeto educativo que constituye el oficial del ejército argentino.

A. Su incorporación al Instituto se realiza a los seis o siete años de su egreso del Colegio Militar de la Nación. Esto significa que transitó por uno o dos destinos de su arma, en diferentes Guarniciones militares y realizó cursos básicos donde adquirió un perfeccionamiento técnico para el combate en su rol como jefe de sección y como jefe de subunidad. El oficial ingresa a su camino de capacitación en Inteligencia militar con una estructura de pensamiento formada en el combate de la guerra convencional, acostumbrado a recibir órdenes, a tener una visión de encuadre táctico y a responder a procedimientos pre-establecidos y ya experimentados.

Da sustento a su vocación la adhesión a los valores permanentes sustentados por el Ejército, la Fe en Dios, el Amor a la Patria y la Pasión por la Libertad representando estos conceptos: la definición primaria vocacional del hombre de armas. Estos conceptos ya lo recibieron la mayoría de los jóvenes incorporándolos en otras Instituciones educativas y en sus hogares, pero se consolida en el Colegio Militar de la Nación. Lo trascendente, es que sobre estos conceptos y valores se construye el Proyecto Educativo del Instituto (IIFA). Se contempla también el avance tecnológico que se experimenta permanentemente en la sociedad y en el mundo como un constante desafío para la práctica docente, ya que debe recrearse de la mejor manera posible en el aula, los escenarios que vivirá el alumno a su egreso. Así, después de un proceso de selección, el oficial se incorpora y tiene su encuentro con un mundo académico especial, e ingresa a una estructura de pensamiento y de cultura organizacional particular: su formación como futuro oficial de inteligencia.

B. La capacitación: Es sociológicamente interesante ver los rostros y las actitudes corporales en las primeras horas de su encuentro con el profesor de la materia Inteligencia aplicada. La primera actividad es presentar la materia, sus objetivos, sus contenidos, lo que se espera de ellos y lo que juntos, docente y alumnos, serán capaces de realizar y por último, se detalla la expectativa de logro final.

Se inicia esta reunión con una postura rígida por parte de los alumnos, continúa con el asombro y termina esta sesión con una situación de conmoción cultural. Que es lo que ocurrió? Sencillamente abrieron un portal distinto al que ellos conocían, con parámetros diferentes y con expectativas y actividades que pueden superar lo que comúnmente venían realizando. Qué se les dice? Se les explicita el objetivo educativo de aprendizaje haciéndoles saber que al término de la materia el alumno deberá:

> 1) Generalizar y relacionar las distintas actividades especiales de Inteligencia y de Contrainteligencia, con los medios de Ejecución que normalmente disponen las tropas técnicas de Inteligencia para resolver la problemática inherente a la obtención de información y a las medidas de seguridad.
>
> 2) Demostrar habilidad en la identificación particular de tácticas y procedimientos de empleo de las organizaciones terroristas que con su accionar, específico o coordinado, pueda afectar la seguridad e integridad del Instrumento Militar.
>
> 3) Clasificar técnicas y explicar distintos procedimientos específicos para poder asesorar sobre las distintas maneras o formas posibles y probables para proteger o explotar fuentes altamente protegidas.
>
> 4) Demostrar habilidad para utilizar técnicas reglamentarias en el examen de personal, documentos y materiales.

Continúa la explicación de esta primera etapa con la orientación para el esfuerzo del año y cómo serán las pautas de trabajo. En realidad se trata de hacer vivir una constante situación de conocimiento de la realidad que le rodea en relación con temas afines a su misión. Como el oficial viene de un contexto cultural y profesional militar normalmente alejado de los temas de interés para Inteligencia, esta primera etapa persigue:

- Adiestramiento en el manejo de localizar y explotar diversas fuentes de información.
- Seguimiento de temas en forma simultánea.
- Incorporación de actitudes y conductas que logren crear la "necesidad de estar informado", a partir de hábitos y exigencias que el profesor tiene la responsabilidad de crear.

El logro de estos rasgos y habilidades y los objetivos enunciados se alcanzan en forma parcial al terminar cada módulo temático y en forma general al finalizar el ciclo de for-

mación. Para ello se detalla cómo se van a lograr todos los objetivos, explicándoles las habilidades que se espera que ellos alcancen y demuestren.

Los contenidos: Los mismos están articulados en forma de incorporar para la primera mitad del año, la capacitación sobre las Actividades Especiales de Inteligencia (AEI). La capacitación en el segundo tramo tiene dos vertientes en simultáneo: por un lado, cómo son las actividades que debe realizar para materializar el apoyo de una Gran Unidad de Combate-nivel brigada (GUC) y también se lo capacita para que sea capaz de determinar los indicios y evidencias que permiten caracterizar e identificar al enemigo u oponente en lo que respecta a las organizaciones terroristas que pueden afectar al Instrumento Militar Terrestre (IMT).

Sobre las actividades a realizar: Es conveniente iniciar el seguimiento informativo del marco regional, continental y mundial referido a los contenidos de la materia. Esta actividad es la materialización de la teoría. Si en el aula se explica qué es el espionaje, el alumno además de preparar los trabajos específicos que se le asigna sobre el tema debe recolectar información actual sobre el tema en desarrollo. Tamaña sorpresa se lleva el alumno al comprobar que cada uno de los temas que se les va explicando, se pueden encontrar en la masa de las fuentes públicas. Es una obligación impuesta al cursante como método de entrenamiento para aquellos que terminen el ciclo de capacitación inicial.

Todos los días al iniciar la sesión de la materia, es conveniente dedicar los primeros minutos a "actualizar" la información relativa a los temas de interés comentando aquellas noticias que sucedieron desde el último encuentro académico a la fecha. Con este ejercicio se logra en el alumno: método de orientación y búsqueda de la información, capacidad de síntesis al expresar el núcleo de la información, experiencia de oratoria, destacar el esfuerzo del trabajo de investigación, en este caso, consignando las fuentes explotadas. Para el grupo en su conjunto, constituye una acumulación de datos referenciales que en el año marcan un punto de referencia contextual para el desarrollo de cualquier situación. Esto obliga al alumno a un esfuerzo sostenido a través del año con datos significativos de la realidad que encuadra y condiciona su accionar.

Sobre las comprobaciones: Las mismas son periódicas, según lo determine el Departamento de Evaluación y sorpresivas según lo establezca en cada clase el profesor, con comprobaciones parciales sobre el tema en desarrollo, sin previo aviso. Este aspecto busca comprobar la rapidez de adaptación a circunstancias imprevistas, además de comprobar los conocimientos parciales adquiridos.

Sobre exposiciones que deberán realizar los alumnos: Las mismas se rigen acorde al detalle que por hojas avanzadas se les hace conocer con antelación, donde consta la fecha y el tipo de exigencia. Las mismas incluyen variados temas relacionados con: Casos (Ver Anexo 1) y métodos de espionaje, contraespionaje, sabotaje, contrasabotaje, operaciones especiales, terrorismo, contraterrorismo, y aspectos de detalle sobre las nuevas amenazas por regiones geográficas de interés para su formación. Asimismo sobre organizaciones, tácticas y procedimientos de empleo, características especiales y todo aquello que haga al

desarrollo de su formación como especialista en Inteligencia Humana. La evaluación de estas exposiciones se detalla en Anexo 2.

Es ésta una actividad muy importante para formar y adquirir técnicas correctas y seguridad en las presentaciones, consolidando facetas de la personalidad y la profesionalidad. Esta tarea es significativa ya que obliga al alumno a realizar las siguientes actividades formativas: trabajar en equipo al integrar un grupo de investigación, realizar tareas de búsqueda de información, compatibilizar criterios, seguir a/o constituirse en líder del equipo, cumplimentar las normas, satisfacer exigencias de tiempos y presentación.

Metodología implementada para la materia

La experiencia con diferentes niveles de cursantes y exigencias, indica que en la motivación y la comprobación por parte de los alumnos, de ser su aprendizaje en los temas que se les presenta de corriente actualidad, potencian el nivel de comprensión. Esto es así desde los cursos Básicos hasta los Avanzados donde participan oficiales extranjeros. Todo se basa en un gran dominio de la doctrina, que los alumnos deben rigurosamente estudiar dentro y "fuera del aula".

Finalizando el tramo, se realiza un ejercicio que se adjunta como Anexos 3 y 4 en el cual se ponen de manifiesto todas las habilidades, cualidades y expectativas que se tienen sobre el oficial de inteligencia. De su lectura y análisis se podrá observar que el ejercicio es flexible en sus condiciones de situación, exigencias, tiempos y actividades académicas a requerir, en función de la cantidad de alumnos disponibles en el curso y al nivel de exigencias que se le quiere imprimir. Asimismo, es flexible para ser adecuado a situaciones de conflictividad.

Se resalta que lo prioritario es comprobar las expectativas de logro enunciadas en la primera clase de la materia. La aplicación acertada de cada equipo es considerada a la luz de los parámetros doctrinarios y los análisis que realiza el profesor de la materia junto al plenario de alumnos, en debate posterior a las exposiciones. El tema del terrorismo no se contempla en la situación base pero a través de partes, mensajes y cualquier otros arbitrio que el profesor crea conveniente para poner en situación al curso, la situación base presentada es adaptable. La metodología y evaluación son importantes porque en las sesiones programadas, el alumno participa como parte de un equipo de trabajo. Al término de las exposiciones de cada equipo, el curso actúa en el rol de decisores y como tal realizarán al equipo de trabajo expositor, preguntas y aclaraciones en función de la situación que se vive.

Desde mediados de año se viene desarrollando otra exigencia de la materia que tiene su correlato final en el apartado evaluación. La actividad es de investigación sobre temas específicos de Terrorismo y la Nueva Guerra. El profesor realiza una actividad de tutor, guía y educador sobre los temas elegidos por los alumnos.

La tecnología y el contexto de la educación particular de inteligencia

El proceso de formación de los jóvenes oficiales incluye la inmersión en el proceso tecnológico como parte de su capacitación necesaria para adquirir el perfil previsto en inteligencia. Al respecto, la experiencia sobre este tema indica que la capacitación del alumno busca crearle conciencia y conocimientos para que esté en condiciones de dar respuesta a las siguientes preguntas antes de presentar un proyecto tecnológico de aplicación en el ámbito de la actividad de inteligencia: ¿Responde a una necesidad?, ¿Es realmente factible?, ¿Puede hacerse a un costo razonable?, ¿Quiénes son los que reciben el alcance de este proyecto?, ¿Cómo se puede sostener en el tiempo?, ¿Qué dificultades se deben superar?, ¿Es necesario una preparación especial de las personas antes de poner en marcha el proyecto?, ¿Debe preverse una adaptación o corrección al proyecto a una fecha o circunstancia determinada a producirse?

Estos aspectos se realizan en un contexto de normales limitaciones tecnológicas donde el presupuesto siempre es escaso y los recursos exiguos.

La enseñanza y el aprendizaje sobre la resolución de problemas tecnológicos es un proceso abierto que consiste en saber hacer. El método predomina sobre los contenidos, por eso se enseña a establecer estrategias y estilos de abordaje para la solución de situaciones problemáticas en general, priorizando agregar más contenidos al aprendizaje.

Existe en general una actitud de resistencia de las personas para aceptar los beneficios que "La era digital" trae a la sociedad. Esta situación es una constante a la que el futuro oficial se encontrará. Por el momento en su común hábitat laboral, y por los argumentos que se les otorga para que se desarrollen, se les indica que "esta resistencia al cambio implica una renuncia a la propia evolución y al crecimiento de su propia estatura como profesional".

La materia incorpora la nueva tecnología multimedia ya que este es el lenguaje actual de los jóvenes y la forma lógica de la comunicación con ellos. De no incorporar estos métodos, se enfrentaría con una imposibilidad o gran dificultad de decodificar los contenidos por parte de los oficiales. Por lo tanto estarían limitados a no realizar un uso inteligente de esta capacidad actual — capacidad necesaria para interactuar en la comunidad de Inteligencia y aptitud para inter-operar, cuando se le requiera, con sistemas de otros países en el marco de operaciones combinadas.

Ahora bien, ¿En qué consiste este uso inteligente? En concreto, la experiencia de la materia permite considerar los siguientes aspectos: Capacidad de búsqueda eficaz de información; Capacidad de discernimiento de información en función de criterios predeterminados; Uso ordenado y eficiente de los tiempos; Atención sostenida y reflexiva a fin de evitar la dispersión; Madurez en la elección del contenido de la información buscada, lo cual supone formación en valores sólidos; Transparencia y Veracidad en la comunicación interpersonal y Transmisión de información rápida y acorde a criterios formales universales.

La materia Inteligencia aplicada y la metodología que se adoptan permiten crear y establecer una relación docente-alumno que se extiende mas allá del aula y así el uso de la tecnología permite interactuar sobre toda la problemática de la materia, entre la doctrina y la realidad. El aula entonces, se convierte en un espacio que permite reflexionar en torno a estas temáticas y buscar soluciones adecuadas. Esto supone que desde todas las perspectivas o situaciones, se establece como "contenido transversal" el tema del uso inteligente de las nuevas tecnologías. Al cumplir estas premisas, la materia contribuye a que el IIFA posibilita que egrese un oficial capacitado para: 1) Promover la investigación a través de Internet, otorgando criterios sólidos de discernimiento; 2) Orientar al personal a su cargo en la búsqueda de información a fin de ayudarlos a optimizar su rendimiento; 3) Colaborar con el equipo de trabajo al que pertenece en la organización de los tiempos y las actividades, señalando cuando se ha producido algún exceso o algún defecto; 4) Presentar al equipo de trabajo actividades significativas que favorezcan la reflexión y la atención sostenida.

El manejo de Recursos Humanos en Inteligencia.

Siendo tan particular y heterogéneo el recurso humano para trabajar en el campo de inteligencia, cada uno de los temas sobre las Actividades Especiales y sobre el Terrorismo, coloca un centro de atención especial sobre este delicado sector de la conducción. Vale tanto para integrar un equipo propio como para conocer como opera el adversario. Esta información puede contribuir a construir una fortaleza o una debilidad propia y en simultáneo, conocer similar situación en el adversario. El problema es estar en condiciones de identificar cual es uno y otro. Para ello se insiste y se demuestra que el trabajo en equipo influye positivamente en las personas, permite lograr los objetivos organizacionales, dá mayor integración entre las distintas áreas, aumenta la productividad y se logra una mayor eficiencia en el conjunto de la organización. Como se insiste en la materia, se debe saber identificar un aspecto esencial: ¿Por qué el éxito de algunos equipos y el fracaso de otros?

La primera experiencia la obtiene el alumno con sus primeras exposiciones de grupo, al tener que desarrollar actividades interactuando con personas que recién conoce. La materia les enseña que las organizaciones que se basan en equipos requieren mentalidad de los líderes orientada al entendimiento y capacidad de crear compromiso de cada persona con la actividad del conjunto para alcanzar los objetivos propuestos, con la convicción que el éxito es posible. Del análisis de los diversos casos estudiados se enseña a los alumnos que el error más frecuente al conformar equipos de trabajo es focalizar la toma de decisiones respecto a la conformación de los equipos exclusivamente sobre la base de las competencias, antecedentes y méritos alcanzados, desconociendo la preferencia del rol que desempeña.

Las Actividades Especiales de Inteligencia y el Terrorismo trabajan en equipo. Es esta situación suficiente argumento para que el alumno comprenda y entonces esté en condiciones de responder al interrogante de ¿Por qué trabajar en equipo? Las respuestas que en conjunto proporciona la cátedra a este importante interrogante es porque: Motiva a la

gente, proporciona mayor comunicación, establece un ámbito propenso para la creatividad e innovación, contribuye a un mejoramiento permanente, da un sentido de pertenencia y potencia la autoestima. También permite alinear los valores y las creencias, acordar los planes operativos con mayor precisión, planificar los proyectos, hacer seguimientos e implementar planes concretos.

Claro que todos estos aspectos lo experimentan los alumnos por primera vez cuando se integran en equipos de trabajo a mitad de año con los alumnos de la Escuela Superior de Guerra (ESG) en un ejercicio de una semana de duración. Allí, el alumno actúa en un rol de Inteligencia junto con el alumno de la ESG en su rol de Operaciones. La primera experiencia extra-áulica en su rol de oficial de Inteligencia normalmente es exitosa ya que cada alumno debe interactuar en un contexto de ejercicio al cual concurre con su nueva capacitación (que está sin completar). Constituye esta actividad un singular desafío que ayuda a moldear una identidad y una pertenencia a la especialidad. Se comprobó que los conocimientos necesarios para el desempeño, son suficientes y adecuados.

La experiencia obtenida sobre estos temas indica que los obstáculos que en general se deben superar para conformar un equipo de trabajo son:

a. Pensar en que los miembros actuarán en forma generosa y altruista, sin conflictos de influencia.

b. Diseñar equipos sin considerar que estos requieren de una arquitectura diferente según las exigencias de cada objetivo y en el contexto donde debe actuar.

El producto educativo

La descripción del inicio del sistema hablaba del “alumno”. Como trató el autor de resumir y señalar en este trabajo, después de un año intenso, con la enseñanza de diversos contenidos y con la estructura de pensamiento adecuada para interactuar en un nuevo y especial ámbito — el de la inteligencia militar — el IIFA puede decir que inserta en el sistema de la Fuerza Ejército un oficial con las siguientes características:

Clara percepción del contexto, Capacidad de planificar alternativas, Velocidad de respuesta e Imaginación, Flexibilidad ante el cambio, Versatilidad para insertarse en organizaciones con diversas características laborales, Capacidad de formular hipótesis.

Estas características le permiten al oficial estar en óptimas condiciones para poner en ejecución las siguientes cualidades:

Utilizar adecuadamente las fortalezas disponibles.
Conjurar amenazas.
Neutralizar debilidades.
Aprovechar oportunidades.

Este conjunto de Características le proporcionan al Oficial de Inteligencia el aspecto distintivo de su trabajo: La Capacidad de Anticipación.

Conclusiones

El IIFA aplica los Métodos de Enseñanza con relación al logro de lo explicitado en su Ideario. El mismo está en consonancia con la Política de Defensa de la Nación y en particular con la visión de Inteligencia que la sociedad tiene legalizada y aceptada para asistir a la misma. Al ser este tema de naturaleza eminentemente política, la formulación de contenidos y métodos se encuadran en "esencias técnico profesionales" y no a modas de orientación ideológica.

A partir de estos conceptos en la materia Inteligencia Aplicada se proporciona al alumno un Aprendizaje significativo: Se entiende por tal la incorporación sustantiva, no arbitraria y no simplemente verbalista, de nuevos conocimientos de la estructura cognitiva. Es un esfuerzo deliberado por relacionar los nuevos conocimientos con conceptos de nivel superior, más inclusivos, ya existentes en la estructura cognitiva. Es un aprendizaje relacionado con experiencias, con hechos u objetos. Desde el modelo Significativo, los hechos y realidades se trabajan con los datos de la situación cambiante que cada sector que se analiza proporciona, se absorben los nuevos hechos y conceptos para poder permitirle al alumno interpretar y aplicar lo necesario de la Inteligencia en cualquier contexto en el que deba actuar.

La materia Inteligencia Aplicada contribuye significativamente a través de sus contenidos a crear en los alumnos actitudes y conductas distintivas y propias de un oficial de Inteligencia. Asimismo le otorga flexibilidad intelectual y actitudinal para incorporar sus conocimientos técnicos en los distintos niveles de inteligencia e interactuar en diversos escenarios. Cabe destacar que la consideración de la Tecnología en la capacitación del personal es en esta etapa de la educación la piedra angular a considerar en los contenidos curriculares.

Motivación

Al ofrecer el final de este trabajo, me parece pertinente establecer la motivación e inspiración para su confección: el ejemplo dado por dos arquetipos como Horace Mann (EEUU) y Domingo Faustino Sarmiento (Argentina) que forjaron y promovieron un vínculo entre los dos países. Fue Sarmiento quien colocó como objetivo la adhesión argentina a la propuesta continental e internacional que Estados Unidos realizaba en el último cuarto del Siglo XIX. Contribuyó al objetivo de unión de las dos naciones, desde 1865 a 1868 como ministro argentino en Washington y como Presidente de la Nación, de 1868 a 1874. Inspirado en Horace Mann, quien lo entusiasmó por el programa de educación pública, transformó al país con un sistema de educación que lo tiene como padre y fundador.

Hoy, en un contexto mundial especial, influenciado por el accionar del terrorismo internacional como nuevo actor estratégico, se requiere la lucha y participación de todos

los sectores contribuyentes a su derrota. El momento requiere de genuinos compromisos y muestras de testimonios por encima de retóricas y declamaciones, asumiendo un puesto de lucha en forma activa. Es justamente a través de esta actividad docente con la materia Inteligencia Aplicada el escenario propicio que me permite materializar las expresiones que formulé en la ceremonia de egreso del ciclo en el CHDS correspondiente a Febrero 2000: "...el grado de unión alcanzado entre los representantes de los países americanos aquí presentes, se puede extender en el tiempo a través de nuestra acción. Hoy regresamos a nuestros países a continuar la labor, pero nuestro espíritu queda con el firme compromiso asumido aquí, en Washington, DC, de estar atentos al llamado por la defensa común del continente".

Biografía

Jorge Osvaldo Sillone, argentino, es Licenciado en Administración y Gestión de la Educación, Profesor de Historia y Teniente Coronel del Ejercito (en Retiro), Oficial de Estado Mayor y Especialista en Inteligencia Militar de su país complementado con cursos de Perfeccionamiento de Inteligencia en Colombia. También es especialista en Montaña. Actualmente desempeña su tarea docente en el Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (IIFA) y en el Colegio Militar de la Nación (CMN). El pensamiento del autor relacionado con el tema puede ampliarse en las ponencias: "El campo de Inteligencia y la Defensa" en *http://www3.ndu.edu/chds/* en REDES 2001 y en la ponencia "La inteligencia como Instrumento de cooperación Internacional ante las Nuevas Amenazas continentales" en *http://www3.ndu.edu/chds/* en REDES 2002. También co-autor en el artículo "Defensa y Seguridad: una falsa oposición" en Diario *La Nación,* Sección Opinión, del 05 de Octubre de 2001, 21, disponible en *http://www.lanacionline.com.ar/.*
jorgesillone@yahoo.com.ar

ANEXO 1: Ficha de Análisis Sobre Casos de Espionaje/Sabotaje y Operaciones Especiales

1. Contexto de Trabajo

A. Uno de los temas fundamentales para motivar a los alumnos es demostrarle que a través de la historia, existen constantes en la ejecución de las AEI y AEC/ICIA (actividades especiales de Inteligencia/de Contrainteligencia) que responden a parámetros de técnicas y procedimientos, independientes de las épocas y las tecnologías que avanzan.

B. A partir de asimilar el concepto anterior, en función de explicaciones doctrinarias, se pasa a la segunda fase, que es presentar diversos casos de análisis, que fueron exitosos, sin respetar en esencia los parámetros reglamentarios y "normales".

C. Se produce así el efecto deseado que es el trabajo "en un clima de incertidumbre, sin esquemas rígidos y donde la tarea a encarar es artesanal y científica".

2. Desarrollo

La guía que aquí se detalla constituye un apoyo temático para facilitar el análisis de cada caso en forma metodológica. Existirán casos de estudio que por las características específicas no permitirán ajustarse estrictamente a cada componente de la guía. En este caso el análisis se realizará adaptando los indicadores de análisis a su estudio particular.

3. Composición de la Guía

A. Introducción

Se desarrollará una síntesis del caso en análisis, que podrá abarcar:

1) Breve descripción de la operación en su totalidad.
2) Resaltar éxitos y fracasos.
3) Mencionar cómo culmina el caso.

B. Desarrollo de las Personalidades.

Sobre cada participante en el hecho, se destacará su identidad, su historial y las actividades realizadas en el marco de la operación, destacando si tuvo un rol principal o secundario.

C. Organización de la operación de Espionaje/Sabotaje.

1. Organos de Dirección y Medios de Ejecución que intervienen o apoyan en la operación.

2. Características mas salientes, peculiaridades y/o debilidades de los mismos.
3. Motivaciones de los intervinientes.
4. Objetivos a lograr: en el corto, mediano y largo plazo si correspondiese.
5. Finalidad perseguida. Se logra alcanzarla?

D. Cursos de acción ejecutados (aspectos a analizar)

1) Métodos para establecer contactos.
2) Lugares de reunión.
3) Señales empleadas.
4) Pagos.
5) Comunicaciones.
6) Personal de enlace.
7) Códigos y cifrados.
8) Escondites y/o buzones.
9) Seguridad.
10) Coberturas empleadas.
11) Contacto con su órgano de Dirección
12) Tiempos que consume la operación (Planes-ensayos-desarrollo-explotación del hecho).
13) Coordinaciones efectuadas.
14) Otros aspectos particulares a la operación.

E. Peculiaridades y debilidades de la operación

F. Cierre del caso. Detallar como finaliza

G. Conclusiones finales

Resaltar las EXPERIENCIAS y ENSEÑANZAS.

ANEXO 2: Ficha Evaluación De Las Exposiciones

"Aprender Es Relacionar"										
Curso										
Materia	Inteligencia Aplicada I									
Fecha de evaluación										
Expositor										
Evaluador	Tcnl (R)Prof y Lic Jorge Osvaldo Sillone									
Indicaciones para el llenado de la ficha: Cada variable posee tres indicadores. Estos indicadores poseen además una gradación numérica. Circular el número correspondiente en cada caso.										
1. OBJETIVOS DE LA EXPOSICIÓN .										
10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
Objetivos claramente definidos				Objetivos poco definidos			Objetivos indefinidos o expresados sin interés.			
2. ORGANIZACIÓN DE LA EXPOSICIÓN.										
10	**9**	**8**	**7**	**6**	**5**	**4**	**3**	**2**	**1**	**0**
Exposición excepcionalmente organizada.				Exposición satisfactoriamente organizada.			Organización muy pobre.			
3. CONOCIMIENTO DEL TEMA EXPUESTO EN RELACIÓN CON LOS CONTENIDOS										
10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
Amplio conocimiento de la materia, preciso y actualizado.				Conocimiento de la materia bastante limitado y desactualizado.			Conocimiento de la materia seriamente deficiente y desactualizado.			
4. METACOGNICIÓN E INFERENCIAS CONCEPTUALES										
10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
Tiene amplios intereses y cultura: frecuentemente relaciona el contenido con otros campos y problemas relacionados.				Tiene un reducido campo de intereses, visión y cultura.			Muy reducido campo de intereses y pobre cultura, jamás se desprende de su especificación técnica.			
5. RECURSOS Y TÉCNICAS METODOLÓGICAS										
10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
Efectivas y variadas técnicas de enseñanza: exposición, discusión, demostración, ayudas audiovisuales.				Cambia muy ocasionalmente su método de enseñanza. De la exposición a la discusión.			Usa casi exclusivamente el método de la exposición.			
6. CAPACIDAD MOTIVACIONAL										
10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0

Los presentes se manifiestan interesados.				Los presentes están medianamente interesados. La atención es dispersa.			La mayoría de los presentes están casi todo el tiempo dispersos.			
7. CAPACIDAD DIALÓGICA (flexibilidad y ductilidad)										
10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
Evalúa discretamente conocimientos previos adquiridos, por medio de variadas técnicas.										
Esta apreciación le sirve para realizar modificaciones sobre la marcha del proceso.				Escasamente utiliza los resultados de la propia evaluación para realizar modificaciones en su exposición.			Demuestra que no evalúa su "llegada" a los presentes ya que pese a diferencias sustanciales en los contenidos expuestos, y al ratificarse la duda de su fundamento, continúa con lo previamente previsto.			
8. RECONOCIMIENTO DE SUS PROPIAS LIMITACIONES										
10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
Recibe bien las diferencias de opinión. Demuestra honestidad en admitir que no sabe algo.				Moderadamente tolerante ante diferentes puntos de vista. Generalmente, no admite que ignora algo.			No acepta diferentes opiniones. Es dogmático. Argumenta aún cuando sabe que está equivocado.			
9. PRONUNCIACIÓN Y MODO DE EXPRESARSE										
10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
Pronuncia con claridad y se expresa con distinción.				A veces no se entiende y es difícil de oír.			Pronuncia mal y a menudo es imposible oírlo.			
10. OTRAS CONSIDERACIONES(Evaluación del contexto)										
TOTAL:										

ANEXO 3: "Ejercicio ICIALAND"

I. Propósito y Contexto

Este ejercicio les ofrece la oportunidad de aplicar diferentes perspectivas sobre la base de los variados antecedentes de las personas que participan en el curso. Esta riqueza de experiencias pueden influir en la solución de problemas tales como los que razonablemente podrá encontrar en el mundo real. Tendrá la oportunidad de aprender a través de sus acciones, de explorar y experimentar en un ambiente donde "el error" — si sucede — sólo será de gabinete. La próxima vez que encuentren este tipo de desafíos podría ser en la realidad. La materia Inteligencia Aplicada, a través de este Ejercicio, pretende implementar las bases doctrinarias en un contexto de trabajo de equipo y de ejercitación "tipo ensayo de operaciones esquemáticas".

II. Objetivos Del Ejercicio

Por medio de este ejercicio se espera que el alumno pueda:

1. Distinguir e interpretar los indicadores correspondientes a riesgos, amenazas y agresiones de diversa índole, provenientes de operaciones no convencionales, del tráfico ilegal de drogas, del narcoterrorismo y de la acción delictiva organizada, que afectan la defensa nacional y el IMT, que sirvan para orientar la obtención de información en el ámbito exterior del propio país.
2. Distinguir e interpretar los indicadores del espionaje, del sabotaje y de otras operaciones especiales que afectan la defensa nacional y el IMT, que sirvan para definir las operaciones de Contrainteligencia y las medidas de seguridad que corresponde adoptar en niveles tácticos y estratégicas.
3. Demostrar habilidad para el planeamiento y ejecución de las técnicas del espionaje, el contraespionaje, el sabotaje y el contrasabotaje.
4. Demostrar habilidad para planificar y conducir actividades de Investigaciones en el marco de las leyes vigentes.
5. Elaborar exposiciones explicativas para ser consideradas por los decisores de las operaciones.

III. Metodología Y Evaluación

En las sesiones programadas, Ud participará como parte de un equipo de trabajo en función de un país asignado. Deberá organizar la exposición en función de los requerimientos que se formulan. Las mismas se espera que se realicen con el Software Power Point.

Al término de las exposiciones de cada equipo, el curso actuará en el rol de decisores y como tal realizarán preguntas y aclaraciones en función de la situación que se vive. Los profesores e invitados evaluarán las presentaciones de los grupos de trabajo en base a los siguientes criterios:

¿Respondió bien el grupo a las tareas asignadas?
¿Fueron abordadas todas las tareas?
¿Fueron razonables las propuestas?
¿Efectuó el grupo su presentación dentro del tiempo asignado?
¿Respondió bien el grupo a las preguntas?

IV. Reglas Del Ejercicio

A. No pelee con la situación: El entorno de los países Hipotéticos y los eventos del escenario son herramientas para facilitar su pensamiento y posterior análisis. Debates y discusiones sobre el "realismo" del escenario resultarán contraproducentes e inaplicables.

B. No hay regla fija. Este ejercicio No es del tipo de juego "suma cero" o "perder-ganar". No existe una solución de "Escuela". La aplicación acertada de cada equipo será considerada a la luz de los parámetros doctrinarios y los análisis de los profesores de la materia junto al plenario de alumnos, en debate posterior a las exposiciones.

C. Aproveche bien sus tiempos. Debido al poco tiempo disponible, las lecturas y preparación de las exposiciones se realizarán fuera del horario de aula. No empantanarse con los detalles técnicos. Habrá datos incompletos, quizás erróneos, tal vez ambiguos sobre los cuales deberán basar sus decisiones. Enfrente la premura del tiempo como algo natural, parte de la vida cotidiana.

D. Aplique todos sus conocimientos y experiencias: El éxito del ejercicio depende de los aportes de los participantes. Haga que esta práctica sea un "laboratorio de aprendizaje". No hay penalidades por decisiones equivocadas. Tiene oportunidad de enmendar, cosa que en la realidad, las operaciones frustradas tiene un alto costo y casi siempre "sin revancha".

SITUACION BASE: DESCRIPCION GENERAL DEL PAIS ICIALAND

Introducción

1. ICIALAND, como un país imaginario, constituye una mezcla de características que lo hacen similar en algunos aspectos a muchos países, aunque diferente a cualquier país específico. Por ejemplo, su clima es templado y tropical. Es un país industrial y agrícola. Parte del país tiene áreas urbanas establecidas hace mucho tiempo; otras partes del país están recién urbanizadas y tienen una infraestructura limitada. Exporta y también importa tanto materia prima como productos terminados.

2. Tiene una población de 10.000.000 de habitantes que está creciendo a una tasa del 1.5% anual, debido sobre todo a los nacimientos y muertes entre la población nativa, pero también a que recibe 50.000 inmigrantes al año provenientes de los países vecinos más pobres.

3. El gobierno de ICIALAND es singular — está dirigido por un Presidente vitalicio: el Profesor de la materia y un Consejo de Ministros constituidos por los Catedráticos de ICIALAND, quienes están investidos del poder judicial, legislativo y administrativo, cuando el Presidente los hace funcionar.

Situación Geográfica

1. El país está limitado al Oeste por un Océano. Aquí se encuentra un puerto extenso donde tiene su asiento la ciudad más grande del país (Ciudad de UR, con una población de 2.100.000 habitantes). Es la sede del gobierno. Cerca hay un área industrial importante y un aeropuerto internacional. Tanto la marina como los transportadores navales (Empresas navieras dedicadas al flete), los barcos de placer y la flota de pesca privada comparten el puerto. Las zonas de pesca más importantes están cerca de una enorme plataforma submarina que incluye un grupo de islas deshabitadas que quedan a unas 100 millas de UR. La pesca se exporta parcialmente. La costa tiene una longitud de 600 Km.

2. El interior del país está menos desarrollado, debido a la distancia desde la ciudad capital. Es mayormente rural, aunque hay una ciudad importante (Midcity, con una población de 800.000 habitantes). Midcity está a 400 Km de UR y a 400 Km. de la frontera del país HINTERLAND. La ruta entre la ciudad de UR y Midcity está en excelentes condiciones, pero cerca de la frontera con HINTERLAND está con dificultades para el tránsito. El país tiene seis aeropuertos utilizados conjuntamente por aviones privados, comerciales y militares. Gran parte de las tierras se dedican a la agricultura. Existe un área lacustre cerca del río (que forma parte de la frontera oriental), donde se cultiva arroz. Gran cantidad de la producción se exporta.

3. Las fronteras del Norte, Sur y Este del país colindan con Nordland, Sudland y Hinterland, países que tienen una economía más pobre que ICIALAND. Hinterland es especialmente pobre, el gobierno es inestable y la gente huye legal e ilegalmente hacia Icialand. El gobierno actual en Hinterland es agresivo y temido por todos sus vecinos. La frontera con Hinterland está conformada por unos 400 Km de río y una frontera terrestre de 300 Km. La frontera con Norland tiene 700 Km de longitud y la frontera con Sudland 800 Km. Solamente existe otro puerto excelente en el área y es el puerto de Nord que está a 300 Km al norte de la frontera con Icialand y a 600 Km al norte de UR.

Situación Económica

1. La fuerza laboral se constituye de la siguiente manera:

15 % en la industria manufacturera.

25% en el comercio y servicios.

45% en la agricultura y pesca.

15% en el gobierno. (incluye a los militares).

2. Las importaciones y exportaciones representan casi el 25% del Producto Bruto Nacional. Ambas están compuestas por materia prima y productos terminados. Se importan y exportan productos perecederos, por lo que la interrupción del comercio, incluso por poco tiempo, conlleva graves consecuencias.

3. La limitada infraestructura en el interior limita en grandes proporciones el movimiento de mercaderías y personas.

4. El crecimiento económico promedio es de 3.5% anual. Esta prosperidad relativa atrae inmigrantes ilegales desde Hinterland por lo que ese gobierno se vuelve aún más agresivo.

5. Los impuestos están fundamentados en las exportaciones e importaciones. El contrabando existe como medio para evadir impuestos. El contrabando de artículos de valor utilizando la flota pesquera para salir del puerto y el contrabando de artículos a granel a través de la frontera con Hinterland (ambos a través de la frontera terrestre y del río). La autoridad aduanera no puede hasta el momento controlar el flujo de mercaderías ni de personas. Recientemente se reforzaron algunas de las oficinas de la Aduana con Unidades militares; sin embargo, la recaudación de impuestos, el control del contrabando y la inmigración ilegal constituyen problemas nacionales crecientes.

Situación Militar

1. MADLAND, Un Poder Militar Regional no Fronterizo, podría tratar de atacar y desorganizar el puerto y la capital. Esta es una amenaza de Alta Tecnología. ICIALAND tiene un sistema de vigilancia constituido principalmente por buques de su Armada y radares del Ejército para detectar ataques enemigos. Este sistema se complementa con baterías Antiaéreas del Ejército, aviones y fragatas de la Armada y aviones de la Fuerza Aérea incluyendo misiles diversos de tierra-mar-aire para rechazar al enemigo.

2. El sistema de vigilancia también trata de detectar el contrabando que llega por la flota pesquera. La Marina provee el servicio costero de rescate y búsqueda. También realiza un servicio muy lento de correos a varias comunidades costeras que no tienen acceso por caminos de tierra.

3. Hinterland representa una amenaza de incursión militar a través de la frontera terrestre y fluvial. Para rechazar esta amenaza, la Marina mantiene una patrulla fluvial. El Ejército mantiene dos guarniciones en el área de la frontera (Brigadas del Norte y del Sur) y cinco destacamentos en las Oficinas de Aduana. El Ejército quiere establecer guarniciones adicionales a lo largo de la frontera y además ha propuesto asumir el control de aduanas, detener el contrabando y controlar la inmigración. La Fuerza Aérea proporciona servicio de transporte aéreo actualmente, pero no se espera de ella una actividad de combate a lo largo de la frontera. El Comandante de la Fuerza Aérea actual quiere que ésta se

involucre activamente en la seguridad del interior, ya sea mediante vuelos de reconocimiento o como una fuerza táctica contra cualquier incursión de la Fuerza Armada de Hinterland.

4. El Ejército y la Armada se ven limitados para reforzar y reabastecer a las fuerzas internas cerca de la frontera debido a la infraestructura tan limitada.

Politicas a Implementar por Icialand

1. Relacionado con la política de Defensa se arribó a las siguientes definiciones:

    a. Icialand carece de armas nucleares y además no las desea.

    b. Icialand no mantiene alianzas con otras naciones.

    c. Icialand se ve obligada a mantener una capacidad de vigilancia costera para avisar con suficiente anticipación a las fuerzas de seguridad antiaéreas y marítimas sobre cualquier amenaza, de manera que pueda defender con efectividad la capital, el aeropuerto internacional y el puerto.

    d. Icialand desea adquirir y mantener fuerzas de defensa costera que puedan infligir un nivel de desgaste suficiente en los enemigos u oponentes como para disuadirlos de atacar.

    e. Icialand desea reducir el contrabando de mercaderías que entran y salen del país.

    f. Icialand desea reducir la inmigración ilegal.

    g. Icialand desea mejorar la seguridad de sus fronteras internas, especialmente con Hinterland.

2. El problema importante del país para implementar estas políticas se centran en la cantidad y distribución de recursos disponibles.

Organización de las Fuerzas Militares

EJERCITO

Está ubicado en dos sectores importantes que protegen el puerto de UR. Estos fuertes antiguos fueron ubicado de manera que sus cañones pudieran defender el puerto. Hoy, una de estas posiciones es la sede de la Estación de Radar de UR y la otra es la base de la Batería de defensa de UR, un complejo relativamente moderno de proyectiles de tierra-aire. El Ejército tiene ocho unidades que defienden la frontera con Hinterland. La unidad más grande es la División Central, ubicada cerca de Midcity. El Ejército tiene dos Brigadas ubicadas cerca de la frontera. La Brigada del Norte es responsable de la frontera a lo largo del río. La Brigada Sur es responsable de la frontera al sur del río. Además hay cinco Destacamentos ubicados en las cinco Estaciones de Aduana en los puntos de paso

más importantes de la frontera con Hinterland. (Las Estaciones de Aduana de las fronteras con Nordland y Surland no tienen Destacamentos militares). Tres de estos Destacamentos (conocidos como Unidades CS) son de la Brigada del Norte y están ubicados en los puentes sobre el río. Las Unidades CS 4ta y 5ta pertenecen a la Brigada Sur y están ubicadas en las dos intersecciones principales del camino. El Ejército también mantiene varias otras Unidades orgánicas: El mando de Transporte, dos depósitos de Abastecimientos, dos Comandos de Mantenimiento, tres instalaciones de entrenamiento y el Cuartel General del Ejército en UR.

MARINA

Tiene nueve buques, una lancha de correo y un escuadrón aeronaval en UR. El Escuadrón aéreo está ubicado en el Aeropuerto Internacional, en el sector militar, compuesto por aviones de caza y bombardeo modernos utilizables contra buques enemigos. (Madland).

Los buques se dividen en tres grupos que a su vez están compuestos por tres buques cada uno. El primer grupo tiene los buques de vigilancia que patrullan en forma constante las costas de Icialand.

El segundo grupo está compuesto por tres fragatas modernas y pequeñas, equipadas con un moderno sistema de armas. El último grupo está compuesto por tres lanchas de patrulla fluvial.

La Marina tiene un Comando de Material, dos astilleros (se está reconstruyendo un buque viejo para la misión de vigilancia), tres instalaciones de entrenamiento y un cuartel General de la Marina en UR.

FUERZA AEREA

Está compuesta por tres grupos de aviones de caza y dos grupos de bombarderos, todos ubicados en el complejo entre el Aeródromo Internacional y la nueva base de la Fuerza Aérea ubicada a 16 Km al Norte del Aeropuerto. (Se construyó hace tres años con el propósito de reducir el tránsito militar en el Aeropuerto civil).

La Fuerza Aérea tiene una segunda base importante cerca de Midcity, pero esta Base está dedicada únicamente a los servicios de Transporte en el interior del país. Es la Sede del Servicio Militar de Transporte Aéreo, con responsabilidad de mando sobre la Flota Aérea Civil de Reserva compuesta por aviones de Aerolíneas nacionales y algunas compañías privadas.

Todo el apoyo logístico de la Fuerza Aérea está concentrado en el servicio de Apoyo Aéreo. La Fuerza Aérea tiene dos instalaciones de entrenamiento. El cuartel General de la Fuerza Aérea está ubicado en la nueva Base de la Fuerza Aérea.

Resumen de Amenazas Para Icialand

MADLAND: El escenario más probable de ataque desde Madland sería un ataque naval y aéreo conjunto. A esta amenaza, Icialand pretende hacerle frente esforzándose para modernizar sus FFAA. El supuesto ataque se concentraría sobre la Ciudad de UR , por ser un área industrial y sobre su puerto y aeropuerto. Aunque no se espera una invasión o ataque por tierra, el ataque aéreo y la interferencia naval se consideran amenazas serias para Icialand.

La Fuerza Aérea de Madland es aproximadamente dos veces más grandes que la de Icialand; sin embargo, la distancia entre Madland e Icialand excede el alcance de sus aviones de caza. Consiguientemente, los bombarderos de Madland tendrían que atacar sin escolta o con aviones de caza navales lanzados desde el pequeño portaaviones de Madland — buque insignia de la flota — constituida por nueve buques de guerra de última generación.

HINTERLAND: No representa una amenaza bien definida, pero Icialand no deja de sentir cierta inquietud debido a la pobreza de este país y al régimen agresivo e inestable que lo caracteriza. La inmigración ilegal , estimada en 35.000 al año, y el contrabando son problemas de interés público. Los pántanos de suelos ricos para la agricultura que existen a lo largo del río de Icialand representan un objetivo atractivo para posibles incursiones o invasiones desde Hinterland. El Ejército de Hinterland no tiene mucho equipo moderno pero sí más de 60.000 efectivos entre oficiales y tropa. A la fecha, el Ejército se dedica a hacer cumplir la Ley Marcial por Decreto Nacional que existe desde hace cinco años como resultado de una insurrección contra el gobierno en la parte oriental del país. El país carece de Marina y Fuerza Aérea efectiva. Se limita a pocos efectivos y elementos viejos.

LOS CONTRABANDISTAS: En contraste con los problemas precedentes, la amenaza del contrabando tiene su origen en Icialand. El contrabando surge por el desarrollo del mercado negro, y este existe porque sus precios son muy inferiores a los precios de los artículos legalmente importados (impuestos de importación).

Aunque hay mucho contrabando en una variedad amplia de mercadería, el interés del gobierno radica principalmente en el contrabando profesional de artículos de lujo (joyería, perfumería, artículos electrónicos pequeños, etc,) que no se manufacturan en Icialand y que están gravados con el 120% con base en el precio mundial.

El impuesto de importación para los artículos de lujo es una fuente de ingreso importante para el gobierno de Icialand por lo que el CONSEJO DE MINISTROS está preocupado tanto por la pérdida de ingresos debido al contrabando como por la pérdida de respeto por parte del público hacia las leyes del país. Sin embargo, al gobierno le ha sido dificil estimar el volumen del contrabando así como las pérdidas en las rentas públicas y tampoco ha querido tomar alguna “acción militar” cuando tanta gente de Icialand compra activamente mercaderías de lujo en el mercado negro.

Hasta hace tres años, el tráfico de estupefacientes no era tan considerable en Icialand. La mayoría de los narcóticos eran importados al país por individuos para su uso personal.

Sin embargo, todo parece indicar que los contrabandistas profesionales han comenzado a "abastecer" a los usuarios locales en los últimos seis meses. El posible crecimiento del narcotráfico ha preocupado mucho al Consejo de Ministros y agregó urgencia a la necesidad de actuar en contra de los contrabandistas.

Tradicionalmente, los contrabandistas han usado la flota pesquera para operar ya que muchas de las lanchas se quedan en alta mar por tres o cuatro días. Se cree que existe un buque madre que se mantiene a una distancia prudencial en alta mar y abastece a los pescadores locales. Estos luego transportan cargas de drogas en pequeños cargamentos y bien ocultos.

Existe evidencia considerable de que los contrabandistas están cambiando su modo de operar, alejándose del modo tradicional por medio de la flota pesquera en el océano al uso de lanchas fluviales que operan desde bases ubicadas en Hinterland.

La mercadería está llegando a Icialand a través de puntos fronterizos importantes y por otros puntos de entrada. Hinterland no parece interesada en este asunto. En realidad, persisten los rumores de que los altos funcionarios del gobierno de Hinterland están implicados en el contrabando. Hasta ahora no se ha revelado ningún escándalo que involucre a miembros del Consejo de Icialand. El consejo de Ministros está considerando seriamente tomar ciertas medidas enérgicas contra los contrabandistas con el propósito de mantener la buena reputación del gobierno de Icialand.

Continuación de Situación Nro. 1 Sobre Icialand

1. El gobierno sigue preocupado por el problema del contrabando y al respecto está en estudio el desarrollo de lanchas rápidas para el patrullaje marítimo y fluvial. Se analiza la posibilidad de adquirir este material en el extranjero, para acortar los tiempos de su disponibilidad.

2. La Fuerza Aérea propone la adquisición de una flota de cuatro aviones de detección. Pueden ser de última generación o usados.

3. Las Fuerzas Terrestres proponen para mejorar la capacidad en las fronteras, la necesaria disponibilidad de una Fuerza de despliegue rápido, para la que se debe adquirir un número importante de helicópteros. Existe una propuesta de construir cuarteles en un plazo de cuatro años en la zona limítofe con Hinterland. Como alternativa existe una propuesta de construir campamentos avanzados.

4. Existe información confidencial en poder del Ministro de Defensa que indica la posible entrega deVehículos Blindados de transporte de personal a través de Nordland hacia Hinterland. Hace una semana, una fuente confidencial de Nordland se contactó con un representante de ICIALAND para informarle que Hinterland está negociando con MADLAND la entrega de Vehículos Blindados de transporte de personal.

5. Los líderes de Hinterland están presionando a los de Nordland para que acepten los vehículos en el puerto de Nord y permitan el transporte de los mismos por la Ruta 1

(carretera principal este-oeste de Nordland) hasta Hinterland. La fecha estimada de esta entrega sería para AGO 2005.

6. Tradicionalmente, la política de Nordland ha sido de mantenerse neutral y de no involucrarse. Los líderes de Nordland están renuentes a permitir el uso de sus instalaciones por parte de Hinterland; les preocupa que este compromiso sirva de precedente y conduzca a otras solicitudes igualmente inaceptables por parte de Hinterland. El gobierno de Nordland en estos momentos está recibiendo amenazas sutiles de tipo militar, económico y diplomático desde Hinterland. Debido a que Nordland recibe asistencia económica y tecnológica significativa desde ICIALAND, los líderes de NORDLAND se sintieron obligados a informar confidencialmente a los líderes de ICIALAND sobre esta situación.

7. El ministro de Defensa de ICIALAND, afirmó al Consejo de Ministros que si los Vehículos llegan a Hinterland, ya sea pasando por Nordland o por otra vía, representarán una grave amenaza para ICIALAND. Debido a la capacidad anfibia de estos vehículos podrían ser usados por las fuerzas de Hinterland para atacar a ICIALAND en cualquier punto a lo largo de su frontera común. La inteligencia disponible indica que no existe en Hinterland una verdadera amenaza que justifique para uso interno el empleo de estos Vehículos. Esta adquisición podría ser un primer paso en la modernización y sofisticación del extenso ejército de Hinterland.

8. El Consejo de Ministros estudia aplicar las siguientes medidas como defensa de la integridad del país y sus habitantes:

a. Ejercer presión diplomática contra Madland y Hinterland.

b. Dar un aviso de represalia económica contra Nordland si ayuda en la entrega.

c. Actividad naval por parte de ICIALAND para desorganizar la entrega de los Vehículos por el puerto de Nord. (Se estudia la forma para no ser considerado país agresor, y a tal efecto existirán operaciones secretas para crear condiciones favorables ante la comunidad internacional).

d. Un ataque aéreo “quirúrgico”(de objetivo limitado) por parte de la Fuerza Aérea de ICIALAND en contra de las instalaciones del puerto de Nord en el momento de la llegada de los Vehículos. (actitud extrema y relacionada con la evolución de la situación en ese momento)

e. Interceptación de los Vehículos a lo largo de la ruta 1. Por parte de las FFAA de ICIALAND. (Involucraría a Nordland en el conflicto)

f. Ataque contra Hinterland por unidades de la Fuerza Aérea y FFTT de ICIALAND cuando los vehículos lleguen a Hinterland.

g. El Presidente de ICIALAND iniciará conversaciones con el Presidente de Nordland, iniciando una campaña diplomática importante en la que se involucre

a Madland, Hinterland y demás naciones en el esfuerzo por evitar la carrera armamentista de Hinterland y con ello poner en peligro la paz de la región.

h. Utilizar al máximo la capacidad de Inteligencia para obtener información necesaria a la toma de decisiones.

9. El Ministro de Defensa debe revisar exhaustivamente las opciones militares e informar nuevamente al Consejo en un mes.

Contexto para el requerimiento a formular al curso: atento a la situación por ud comprendida, en el día de hoy, es convocado por su Jefe de elemento junto a un nucleo destacado de oficiales de inteligencia, para conformar un equipo especial a efectos de proponer medidas concretas de acción tanto de AEI como de C/ICIA.

Programa de Trabajo del Ejercicio Icialand

El ejercicio persigue la finalidad de capacitar a los alumnos en la actividad de **prever y planificar** AEI y AEC/ICIA.

La situación es hipotética y el ejercicio no refleja ningún país real.

Las situaciones caracterizadas pretenden reflejar un conjunto de situaciones conflictivas que deben atenderse y en las que el oficial de Icia debe tener un rol protagónico en las previsiones y acciones que competen al campo de la Inteligencia Militar en el marco de la Defensa Nacional.

Los equipos de trabajo abarcarán todos los aspectos ejecutivos del ejercicio:

Equipo 1: Icialand a cargo de AEI.
Equipo 2: Icialand a cargo de AEC/ICIA.
Equipo 3: Hinterland a cargo de AEI.
Equipo 4: Hinterland a cargo AEC/ICIA.

Los equipos de trabajo dispondrán de tiempo para los análisis y exposiciones.

Las exposiciones deberán ser realizadas en Power Point y entregadas al profesor de la materia la copia de las mismas para archivo del Ejercicio.

DÍA Nro. 01: Actividades de los equipos (extra aula)

1. Presentación del Ejercicio. Entrega del cuadernillo con toda la situación.

2. Organización de los equipos de trabajo. Asignación de tareas.

3. Establecer requerimientos a cada equipo.

4. Doctrina de Investigación. Procedimientos a emplear.

5. Organización General de las actividades. Presentación del cronograma de exposiciones a cargo del Jefe del curso.

Día Nro. 2: Actividades (En el aula)

1. Exposición de cada equipo sobre los siguientes temas:

a. Enunciación de los intereses nacionales.

b. Determinación de las Amenazas.

c. Determinación de los riesgos a enfrentar.

2. Cada equipo expone en base a la situación que vive. Previsiones que se deben adoptar sobre AEI, entre otros aspectos, deben incluir:

1) Selección de blancos.
2) Priorizar los objetivos propuestos
3) Motivos que llevaron a la selección.
4) Recomendaciones que proponen para
   (a) Reclutamiento. (perfil necesario)
   (b) Capacitación. (detallar)
   (c) Medios necesarios para cada operación.
   (d) Previsiones de comunicaciones y enlaces.
   (e) Estimaciones de costos.
   (f) Otras previsiones.
5) Tipos de redes que se propone para cada operación.
6) Para cada propuesta incluir Ventajas y desventajas.
7) Determinar el requisito necesario de éxito para cada operación.

Día Nro. 3 Actividades: (En el aula)

1. Exposición por país de las previsiones que se proponen sobre AEC/ICIA y las Medidas de Seguridad que se proponen para adoptar.

2. Selección de todos los Objetivos que consideren deben ser tenidos en cuenta.

3. Detallar cada Objetivo seleccionado.

4. Fundamento de la selección.

5. Consignar las ventajas y desventajas de cada propuesta.

6. *Determinar el requisito necesario para el éxito de cada actividad.*

7. Necesidades de Reclutamiento.

8. Necesidades de capacitación.

9. Determinación de medios necesario (RRHH — Recursos Humanos — y materiales.)

10. Previsiones Financieras.

Para el equipo de Icialand

Requerimiento Nro. 1:

Previsiones para organizar una red de Espionaje en el puerto de Nord. Antes de tomar la decisión final, el equipo debe proponer recomendaciones a tener en cuenta sobre:

1. Instalación de la red.

2. Previsiones a adoptar. (tiempo-espacio-personal-medios-comunicaciones-otras)

3. Ser Ofensivo permanentemente.

4. Que sea integral.

5. Formas de organización y conducción. Flexibilidad.

6. Sin presupuestar, enumerar todos los aspectos que estima deben ser ponderados posteriormente para determinar el apoyo económico a la operación. Se le recuerda incluir entre otros, el reclutamiento, la capacitación, la instalación y la ejecución .

7. Previsiones de seguridad.(Físicas-Operacionales-de Comunicaciones, otras).

8. Fundamentación de la propuesta.

Puede tener en cuenta como base las recomendaciones efectuadas en anteriores encuentros.

Requerimiento Nro. 2:

Previsiones para organizar y ejecutar operaciones de Icia *con la finalidad de impedir* que los Vehículos Blindados lleguen a Hinterland. El gobierno está empeñado en el logro de mantener la paz. El equipo deberá proponer recomendaciones para clarificar las acciones futuras referidas a:

1. Lugares donde haría las operaciones.

2. Tipo y finalidad recomendada.

3. Oportunidad de los mismos.

4. Organización de las actividades.(incluye organización, reclutamiento y equipo necesario — solo su mención, sin ponderar costos) Sean detallistas.

5. Previsiones de seguridad.

6. Fundamentación de la propuesta.

Para El Equipo De Hinterland

Requerimiento Nro. 1:

Previsiones para organizar una red de Espionaje en el puerto de Nord para obtener información que asegure la recepción de los vehículos blindados. Simultáneamente disponer de la capacidad para realizar operaciones que faciliten la seguridad de la recepción de los Vehículos en Hinterland. Antes de tomar la decisión final, el equipo debe proponer recomendaciones a tener en cuenta sobre:

1. Instalación de la red.

2. Previsiones a adoptar. (tiempo-espacio-personal-medios-comunicaciones-otras)

3. Ser Ofensivo permanentemente.

4. Que sea integral.

5. Formas de organización y conducción. Flexibilidad.

6. Sin presupuestar, enumerar todos los aspectos que estima deben ser ponderados posteriormente para determinar el apoyo económico a la operación. Se le recuerda incluir entre otros, el reclutamiento, la capacitación, la instalación y la ejecución .

7. Previsiones de seguridad. (Físicas-Operacionales-de Comunicaciones, otras).

8. Fundamentación de la propuesta.

Puede tener en cuenta como base las recomendaciones efectuadas en anteriores encuentros.

Requerimiento Nro. 2:

Previsiones para organizar y ejecutar operaciones de Icia *con la finalidad de asegurar* que los Vehículos Blindados lleguen a Hinterland. El gobierno está empeñado en el logro de mantener la paz. El equipo deberá proponer recomendaciones para clarificar las acciones futuras referidas a :

1. Lugares críticos, riesgos y propuestas de neutralizar probables operaciones en contra.

2. Tipo de operación y finalidad propuesta recomendada.

3. Oportunidad de los mismos.

4. Organización de las actividades (incluye organización, reclutamiento y equipo necesario-solo su mención, sin ponderar costos) Sean detallistas.

5. Previsiones de seguridad.

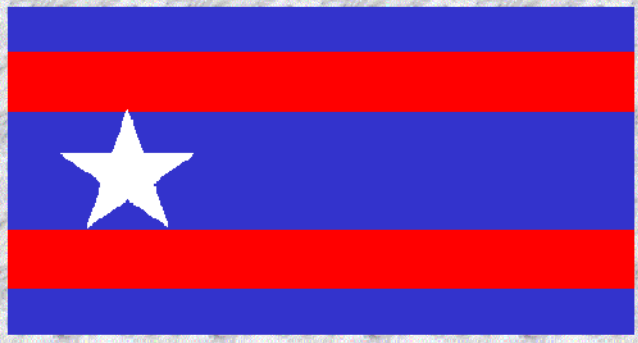
6. Fundamentación de la propuesta.

Jorge Osvaldo Sillone
Tcnl (R)
Profesor y Licenciado

INSTITUTO DE INTELIGENCIA CONJUNTA DE LAS FUERZAS ARMADAS

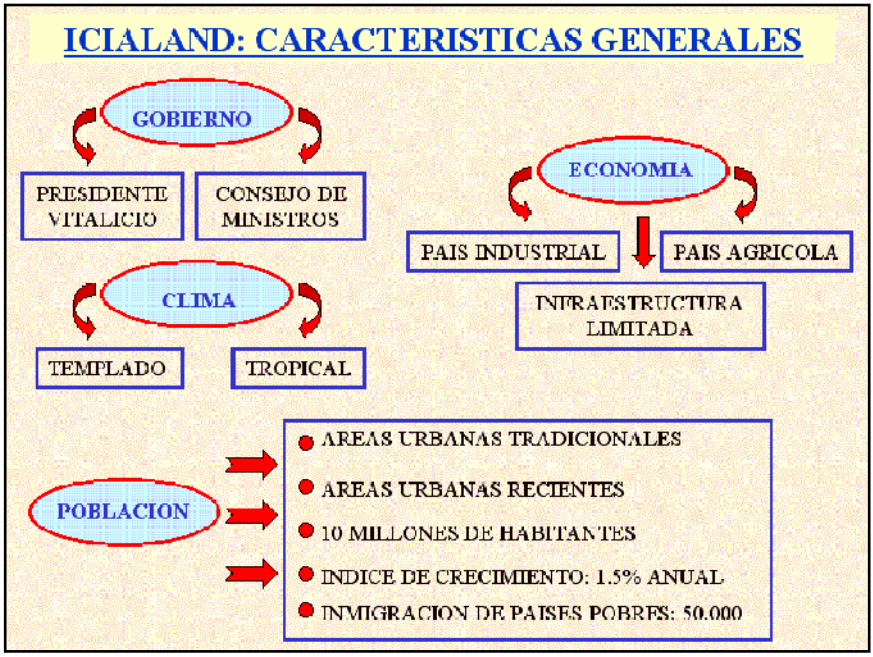
TEMA: EJERCICIO ICIALAND

ANEXO 4

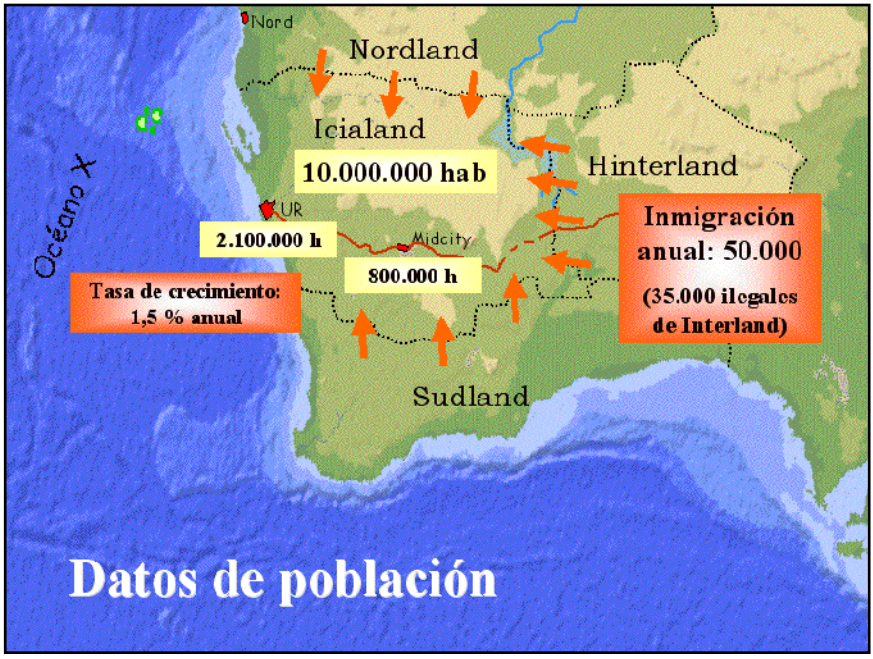


Ejercicio

"ICIALAND"

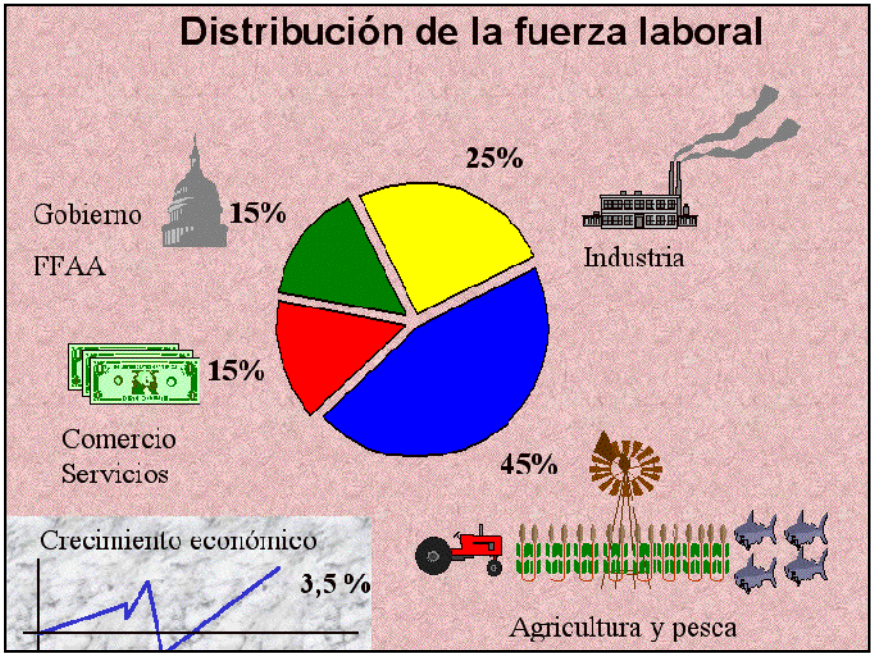

ICIALAND: CARACTERISTICAS GENERALES
GOBIERNO
PRESIDENTE VITALICIO
CONSEJO DE MINISTROS
ECONOMIA
PAIS INDUSTRIAL
PAIS AGRICOLA
INFRAESTRUCTURA LIMITADA
CLIMA
TEMPLADO
TROPICAL
POBLACION
AREAS URBANAS TRADICIONALES
AREAS URBANAS RECIENTES
10 MILLONES DE HABITANTES
INDICE DE CRECIMIENTO: 1.5% ANUAL
INMIGRACION DE PAISES POBRES: 50.000

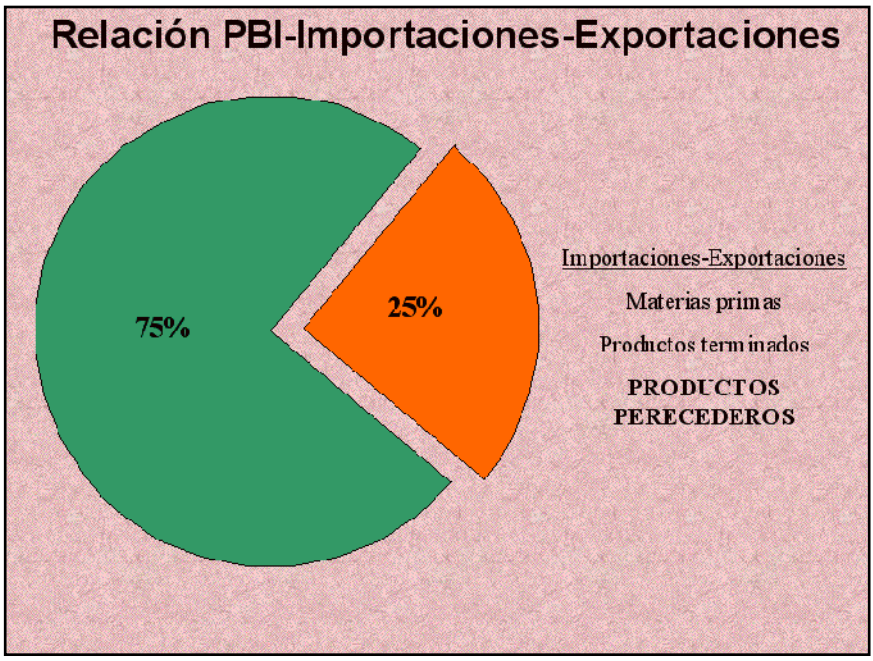

Nord
Nordland
700 KM
100 MI (182 KM)
800 KM
Océano X
Icialand
JR
Midcity
Hinterland
700 KM
800 KM
Sudland
Dimensiones aproximadas
Situación Geográfica


Nord
Nordland
Icialand
10.000.000 hab
Hinterland
Océano X
UR
2.100.000 h
Midcity
800.000 h
Inmigración anual: 50.000
(35.000 ilegales de Interland)
Tasa de crecimiento: 1,5 % anual
Sudland
Datos de población

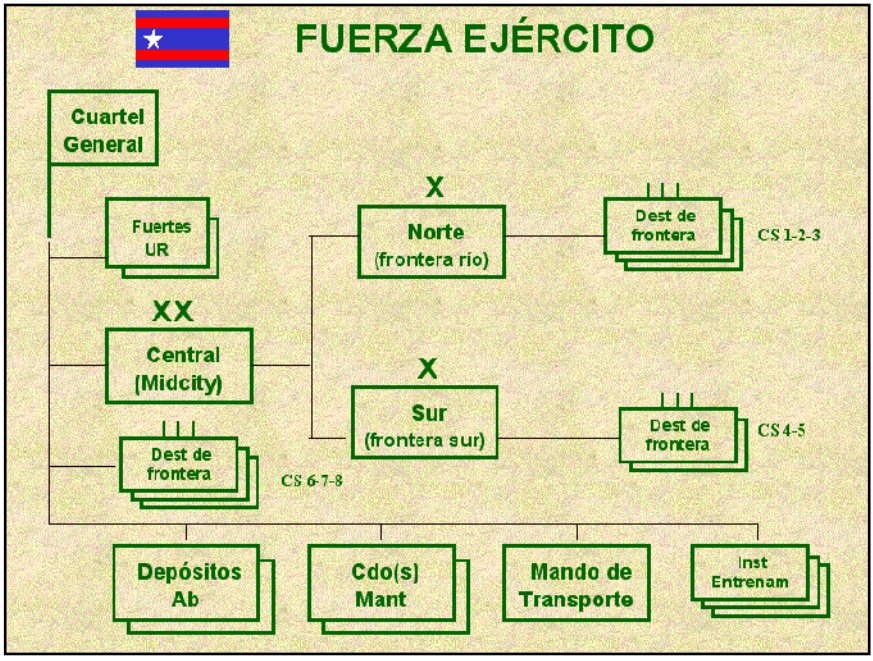

Nord
Nordland
Escaso Desarrollo
Hinterland
UR
Predominio de Actividad Rural
Area fluvial: explotación de arroz
Situación del interior de Icialand


Nord
Puerto
Nordland
Icialand
Océano X
Nav
Hinterland
Fluvial
UR
iccity
Puerto
Rutas hasta Midcity
buenas, luego escasas.
Aeropuertos
Sudland
Vías de comunicación

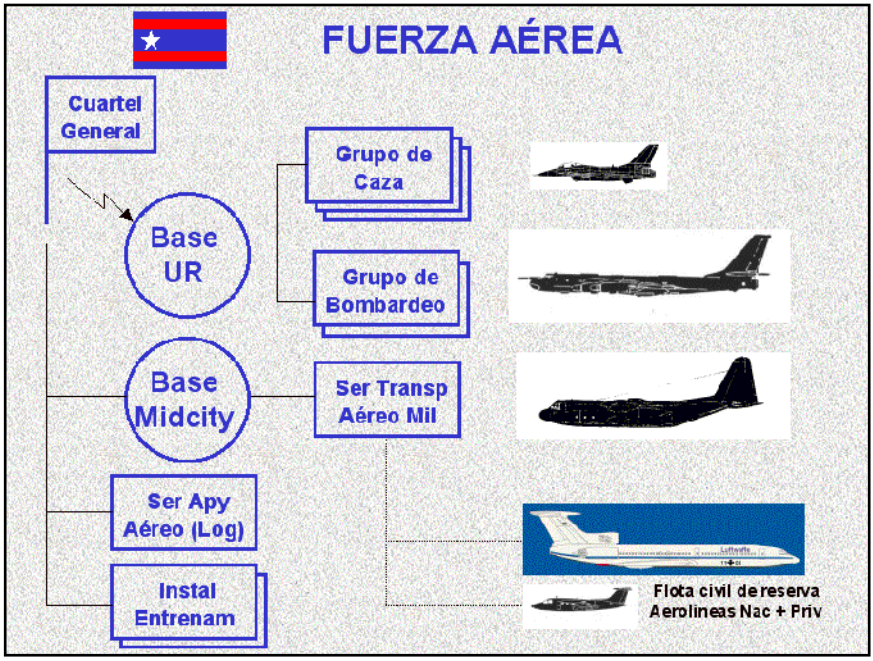

Distribución de la fuerza laboral
25%
Gobierno
FFAA
15%
Industria
15%
Comercio
Servicios
45%
Crecimiento económico
3,5 %
Agricultura y pesca

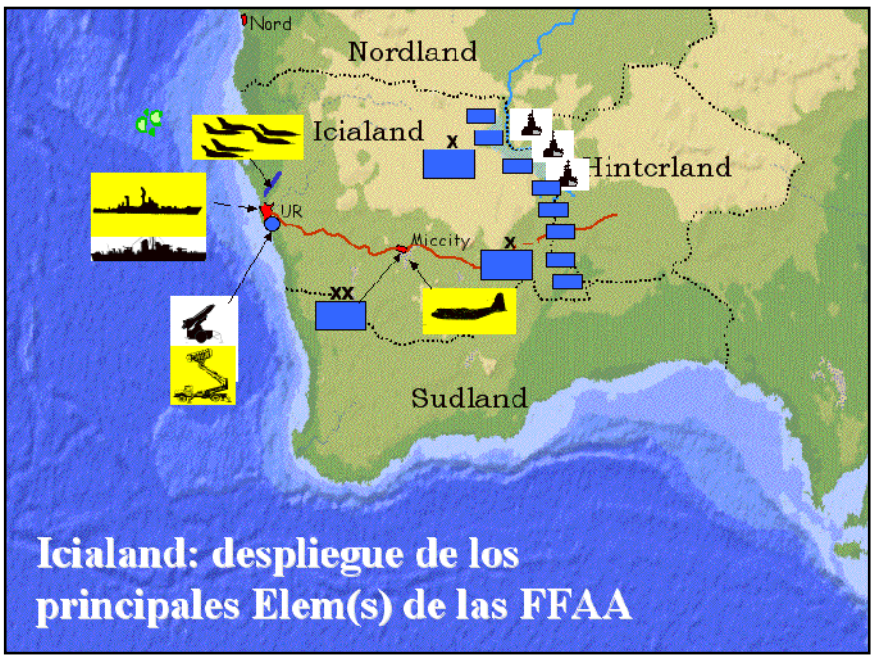

Relación PBI-Importaciones-Exportaciones
75%
25%
Importaciones-Exportaciones
Materias primas
Productos terminados
PRODUCTOS PERECEDEROS


FUERZAS
ARMADAS

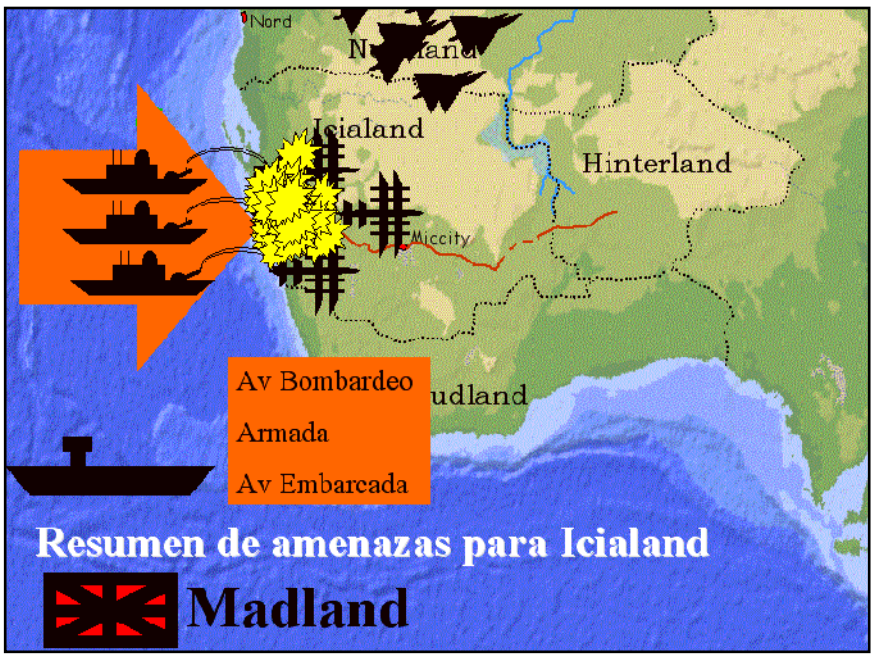

FUERZA EJÉRCITO
Cuartel General
Fuertes UR
X
Norte (frontera río)
Dest de frontera
CS 1-2-3
XX
Central (Midcity)
X
Sur (frontera sur)
Dest de frontera
CS 4-5
Dest de frontera
CS 6-7-8
Depósitos Ab
Cdo(s) Mant
Mando de Transporte
Inst Entrenam

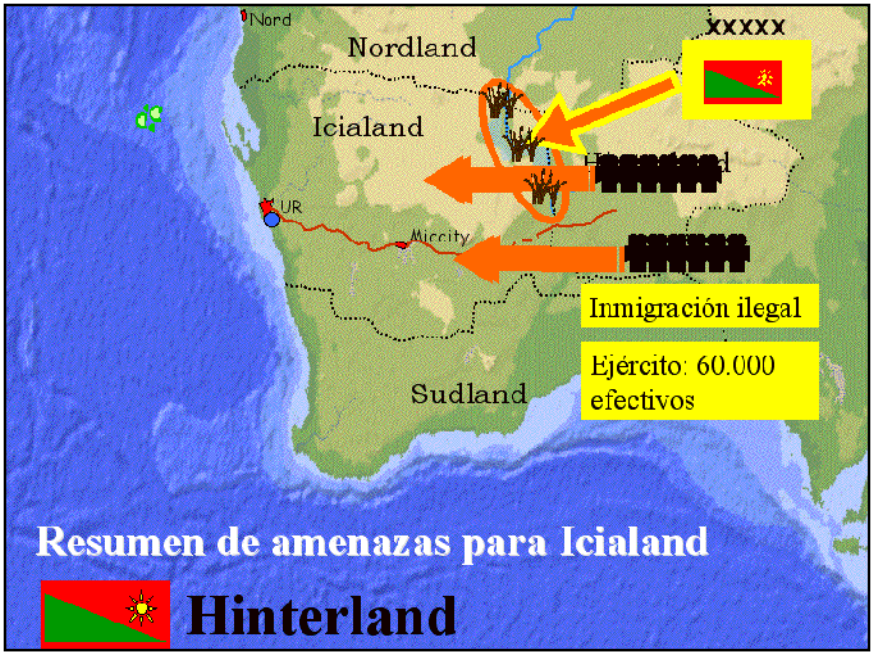

FUERZA NAVAL
Cuartel General
1 Lancha Corren
Grupo Naval
Esc Aeronaval
Aviones Caz/Bomb Naval
Instal Entrenam
Cdo Material
Astilleros
1er Gpo Nav: 3 Buques Vig
2do Gpo Naval: 3 FRAGATAS
3er Gpo Naval: 3 Lanchas Patrulla Fluvial
En reconstrucción: 1 Buque p/ Vig

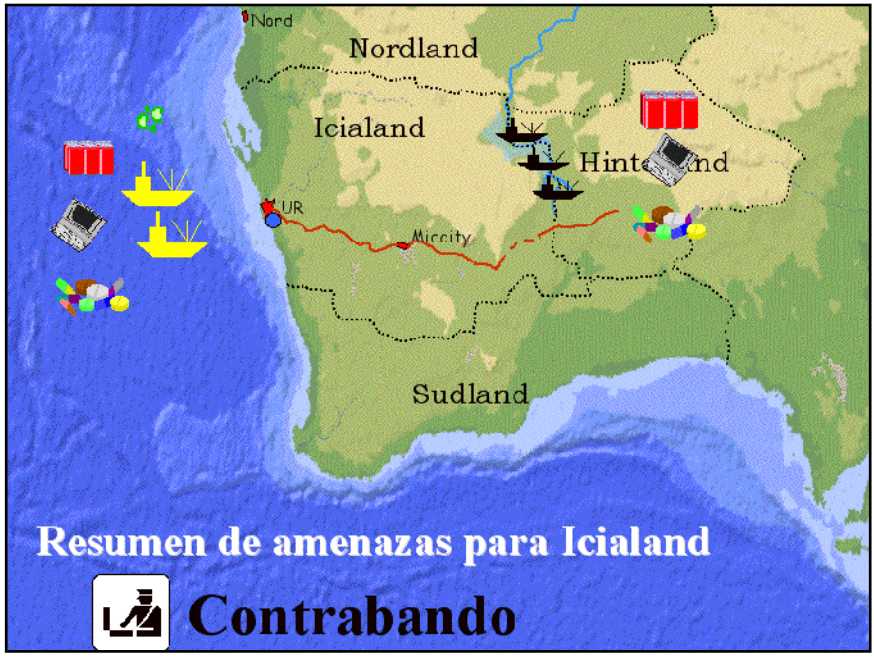

FUERZA AÉREA
Cuartel General
Base UR
Base Midcity
Grupo de Caza
Grupo de Bombardeo
Ser Transp Aéreo Mil
Ser Apy Aéreo (Log)
Instal Entrenam
Flota civil de reserva
Aerolineas Nac + Priv

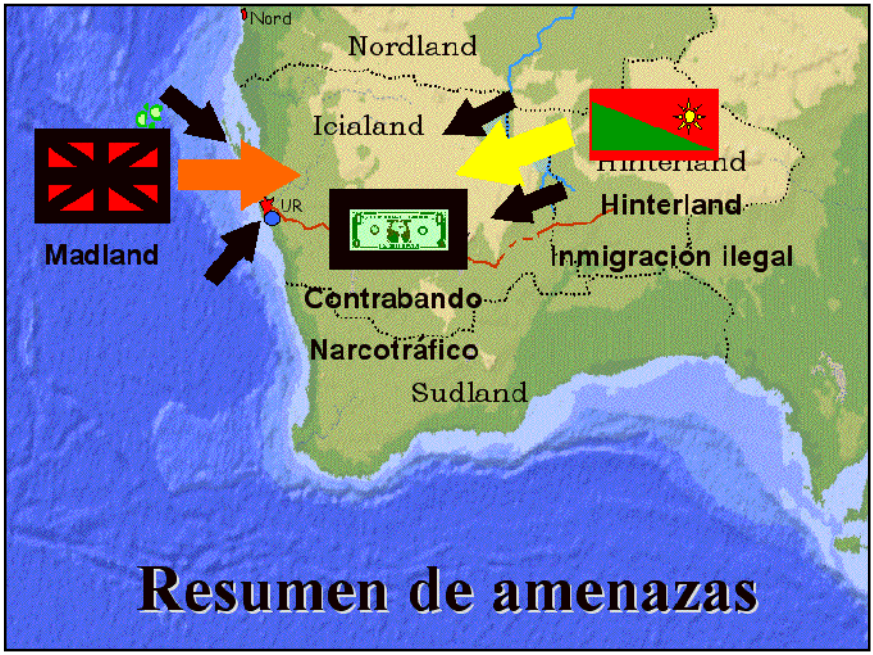

Nord
Nordland
Icialand
Hinterland
UR
Miccity
Sudland
Icialand: despliegue de los principales Elem(s) de las FFAA

AMENAZAS


Nord
Icialand
Hinterland
Miccity
udland
Av Bombardeo
Armada
Av Embarcada
Resumen de amenazas para Icialand
Madland


Nord
Nordland
XXXXX
Icialand
UR
Miccity
Inmigración ilegal
Ejército: 60.000 efectivos
Sudland
Resumen de amenazas para Icialand
Hinterland


Nord
Nordland
Icialand
UR
Miccity
Sudland
Resumen de amenazas para Icialand
Contrabando


Nord
Nordland
Icialand
Hinterland
Hinterland
UR
Madland
Inmigración ilegal
Contrabando
Narcotráfico
Sudland
Resumen de amenazas

THE CONTINUOUS CHALLENGE OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT IN MILITARY INTELLIGENCE: A VIEW FROM THE CLASSROOM

Jorge Osvaldo Sillone

SUMMARY

The objective sought in this work is to make known and to share pedagogical and methodological concepts and instruments that characterize teaching and learning in the education of military intelligence students. The essay points out the essential ideas that, if recognized as pertinent in other countries, would enable some level of cooperation and integration, even in a worldwide context. Also, the essay will shed light on the way our officers acquire their concepts and skills, and will interpret how a future exchange of experiences and ideas might be accomplished, starting with an understanding of Argentina's pedagogical strengths and weaknesses. The present essay evaluates and demonstrates how professionalism is brought about, from the very beginning of the Argentinean military intelligence qualification process. Throughout the work one can observe, through specific illustrations, how individuals and groups of people become true professionals. In the case of Argentina, this story must be tied to the particular standards expected of military intelligence and its evolution through the last decade.

INTRODUCTION

To achieve the proposed objectives, I would like to first emphasize the legal framework and the institutions responsible for this unique professionalization process. The Institutional frame of reference is the Armed Forces Intelligence Institute (IIFA) which since 1 January 2001 is the only entity responsible for military intelligence education, at two levels: Service-specific and Joint. This new educational structure has legal[578] and organizational[579] support from a national, strategic policy of maintaining a consistent approach to intelligence matters since the 1990s, in spite of changes in government involving different political parties.

Thus, we have a real educational strategy supported by policies that are maintained through time, and which tend to support professionalization in the field of intelligence to a greater degree than other areas. On this basis, the intelligence schools of each of the

[578] Law No. 23,554 (National Defense Law-1988) Article 21, establishes for the armed forces "that its organization and operation will be inspired by criteria of joint organization and efficiency, uniting functions, activities and services whose nature is not specific to a single Force."

[579] Law No. 24,948 (Reconstruction of the Armed Forces-1998) Article 8, clause c, "imposes the requirement to reduce administrative and bureaucratic structures to a minimum."

armed forces were unified into a Joint Military Intelligence School,[580] subordinate to the Joint Staff. The Minister of Defense, in order to achieve this objective, decreed in Resolution No. 200, Article 1, dated 10 March 2000, that the new Institute has the "primary responsibility to educate armed forces personnel in all matters concerning Service-specific and joint military intelligence." In the Operational Directive of the IIFA, he further expands this responsibility "to the combined arena."

I offer this background because it represents a landmark in Argentinean military history, addressing as it does the first institution to be completely built from the ground up to meet joint requirements for professionalism imposed by the new world order, within the framework of a decade filled with structural educational reforms[581] as much in the larger society[582] as in the armed forces. So as not to burden the reader with too many details of Argentinean military intelligence history,[583] which can be found in articles and specialized works with diverse orientations and value, I will move now to what the Argentinean Joint Staff is doing with respect to professional education. The legal and organizational framework noted here is setting the standard with a clear model of professional development for the particular field of military intelligence.

EDUCATIONAL DEVELOPMENT: IMPLEMENTATION PLAN

Academic activity is carried out through a program of joint courses, their presentation and associated evaluation, to wit:

a. *Strategic Intelligence Leadership Course:* A joint course for developing armed forces leaders into specialialists in intelligence. Objective: to prepare these students to lead an intelligence organization at the operational as well as at the strategic level.

b. *Strategic Intelligence Analyst Course:* A joint course for armed forces civilian intelligence personnel who already have a bachelor's degree. Objective: to enable the intelligence analyst to work in a joint headquarters, in order to process information and produce intelligence at operational and strategic levels. Graduation will qualify the individual to function as an intelligence analyst in joint and Service-specific commands of the armed forces.

The joint courses fulfill training and professional development needs for a range of strategic requirements. At the same time, new courses with other educational objectives are offered by direction of the Head of the Joint Staff.

---

[580] (Author's note) Military intelligence in Argentina is a specialty, and requires tailored preparation. The officer continues to belong to the same service branch he graduated from at the recruiting institute where he was initially trained.

[581] Federal Education Law, 1993.

[582] Jacques Delors, Report to UNESCO by the International Commission on education for the XXI century, *La educación encierra un tesoro* (Madrid: Santillana, UNESCO Editions, 1996).

[583] Enrique Martínez Codó, *Reseña Histórica de la Inteligencia Militar del Ejercito Argentino* (Buenos Aires: Editorial Puma, 2000).

The IIFA also develops academic programs for each of the Services of the armed forces. The conditions, characteristics and opportunities for each course are developed in accordance with each Service's needs and requirements. From this point on, the author will address the area where he serves as professor: the education of students as military planners and contributors to special operations intelligence and counterintelligence activities. Within the framework of the "New War," educational activity at IIFA is being expanded to cover each compoment of the New Threat, with academic effort centered on international terrorism.

THE STUDENT

For the purpose of this article, I will limit my comments to educational topics relevant to Argentine Army officer development.

A. His **incorporation** into the Institute occurs from six to seven years after his graduation from the National Military School. This means that he already has gone through one or two tours with his branch at different military posts, and has attended basic courses to hone his technical skills for combat — in the role of platoon leader and unit commander. The officer enters his military intelligence career path with knowledge about conventional war, he is accustomed to receiving orders, has a tactical level of understanding, and responds to pre-established and proven procedures.

Each officer professes values that are typically identified with a man of arms: faith in God, love of country and passion for freedom. Most young people have already learned these concepts in other educational establishments and at home, but they are reinforced in the National Military School. The important thing is that the IIFA's educational program is built on these concepts and values. The technological advances that are constantly experienced in society and in the world are also addressed, and are a constant challenge for the faculty, since the scenarios that the student will go through upon graduation must be replicated in the classroom as closely as possible. Thus, after a selection process, the officer enters and has his encounter with a specialized academic program, whereby he accommodates himself to a structure of thought and particular organizational culture: It is his education as a future intelligence officer.

B. **Qualification:** It is sociologically interesting to see the students' faces and body language during their first encounters with the applied intelligence professor. The first activity is to present the outline of the course, its objectives, its contents, what is expected of them and what the faculty and students will be able to do together and finally, the expected final outcome.

This meeting begins with a rigid, military posture evident among the students, continues with their growing astonishment, and finishes with their feeling a distinct cultural "uneasiness." What has happened? They simply opened a different door to a world they did not know, with different parameters and expectations and activities that go beyond what they have experienced. What is said to them? The educational objective is explained, making it known to them that at the end of the course the student will have to:

1) Be able to compare and relate the different special activities of intelligence and counterintelligence to the techniques that intelligence troops normally use to solve problems inherent in information acquisition and protection.
2) Demonstrate the ability to identify terrorist organizations' tactics and operational procedures — their specific or coordinated actions that may affect the security and integrity of military operations.
3) Identify techniques and explain specific procedures involved in protecting and exploiting highly sensitive sources.
4) Demonstrate the ability to use prescribed techniques in exploiting personnel, documents and materiel.

This first stage continues with guidance on the year's tasks and performance standards. In fact, it is about making the student conscious of the need for continuous learning in all subjects compatible with his mission. Since the officer often comes from a cultural and professional military context distinct from intelligence, this first stage continues with:

- Training in locating and exploiting diverse information sources;
- Simultaneous pursuit of topics (multitasking);
- Incorporation of attitudes and behaviors that create "the need to be informed," beginning with habits and requirements that the professor has the responsibility to create.

The aforementioned characteristics, skills and objectives are partially achieved upon module completion, and in general terms upon the end of the qualification cycle. For that purpose the faculty explains to the students how they will meet the objectives, detailing the skills that they are expected to master and demonstrate.

The contents: Qualification in "Special Activities of Intelligence" is accomplished in the first half of the year. The second half has two simultaneous objectives: on one hand, students must learn about how to develop intelligence support for a "Large Combat Unit" at brigade level, and on the other hand, how to determine what indications and evidence allow one to characterize and identify how the enemy or opponent terrorist organizations can affect ground forces.

On the activities to be conducted: It is best to orient the conduct of research on regional, continental and worldwide issues toward the use of specific, real-world content. This approach allows an application of theory. If, in the classroom, for example, espionage itself is the topic, then the student must collect and present organized information reflecting how that aspect of intelligence is currently being practiced. Students typically are surprised to learn that quite a lot about each of the topics can be found in open, public sources. This approach to education provides appropriate training for those who are finishing their initial familiarization with the field.

Every day prior to initiating each classroom session, instructors find it useful to "update" information relative to the topic by asking students to comment on the "news."

This exercise has several student-centered learning objectives. For example, they learn how to refine information research strategies, and how to synthesize and express key points. They gain experience in briefing, and learn to explain how they exploited information resources. For the group as a whole, this classroom strategy provides an accumulation of data that through the year creates a baseline for the further development of any related topic. This technique also motivates the student to sustain his efforts throughout the year toward maintaining a "realistic," world-wise perspective.

On evaluation: Tests come at regular intervals, according to guidelines established by the Evaluations Department, and pop quizzes are given according to each professor's judgment, including interim measurements of learning within an ongoing course. The no-prior-notice tests measure the students' adaptability to unexpected circumstances, in addition to verifying what knowledge has been acquired.

On student presentations: Students are aware that substantive details, rather than the length of the presentation, are what matter. Presentations address geographic regions of interest and cover: cases and methods of espionage (see annex 1), counterespionage, sabotage, counter-sabotage, special operations, terrorism, counterterrorism, and detailed reviews of new threats. Additionally, presentations are required on organization, tactics and procedures, as well as other special characteristics that acquaint the student with intelligence from human sources. The evaluation plan for student presentations is detailed in annex 2.

Through this requirement, students acquire and perfect presentation techniques, and develop personal and professional self-confidence. The assignments encourage students to learn teamwork as a member of a research group; they acquire the habit of conducting research; they learn to synthesize; to be a member of a team or a team leader; and they learn to follow time and format guidelines.

CURRICULUM IMPLEMENTATION

Experience with students and requirements at the differing levels indicates that they find most useful those subjects that are of current interest, and their level of comprehension is highest in such courses. This is true of all courses, from the basic to the advanced, including those advanced courses in which foreign officers participate. All of this is predicated on a thorough understanding of intelligence doctrine, which students must study religiously inside and outside the classroom.

Down the stretch run of the curriculum, the students focus on an exercise, shown in annexes 3 and 4, in which are applied all the skill, ability, and potential of an intelligence officer. Readers can see that the exercise is flexible in being applicable to different situations, requirements, timeframes and academic foci as well as in terms of the number of students and the desired learning outcomes. Finally, the exercise is also flexible in terms of the level of the conflict.

The exercise is used, most importantly, to verify that the students have met the expectations outlined at the beginning of the academic year. The application of knowledge by each group in the exercise is evaluated in light of doctrinal guidelines and the professor's own analysis, along with input from a student-led post-exercise debate and discussion. The phenomenon of terrorism is not a basic part of the exercise scenario, but is injected through role playing, messages and anything that the professor deems advisable to move the situation forward; in short, the basic scenario presented to the students is adaptable. The after-action review of the exercise is important because students participate during the exercise itself as members of a single workgroup. By the end of this exercise, through the after-action sessions, all class members have the opportunity to play the role of decisionmaker through asking questions of other workgroups, and asking for explanations as a function of their role-reversal.

From midyear on, there is an additional requirement that has a bearing on the final evaluation of students. This requirement is for students to conduct research on specific topics related to Terrorism and other subjects related to the new conflict scenario. The professor acts as tutor, guide and educator in advising students about the subjects they choose to develop.

TECHNOLOGY IN THE CONTEXT OF INTELLIGENCE EDUCATION

A young officer's training includes immersion in the technological process as part of his qualifying as an intelligence specialist. Experience indicates that this approach instills in him an awareness and understanding so that he may answer the following questions about a technological application project in the intelligence field: Does it respond to a need? Is it really feasible? Can it be accomplished at reasonable cost? Who would benefit from this project? How can it be sustained through time? What difficulties must be overcome? Is special personnel preparation necessary before the project is put into motion? Must a project correction or adaptation be anticipated to meet a date or particular circumstances? These aspects are considered in a context of normal technological limitations, where the budget is always limited and resources are scarce.

Teaching and learning about how to resolve technological problems is an open process that depends on learning by doing. Form prevails over content, and for that reason the intelligence curriculum teaches students to establish strategies for solving complicated situations, in general, with a focus on "learning how to learn."

There is a general reluctance to accept the benefits that "the digital age" brings to society. Yet, future officers will be continuously subjected to this technical phenomenon. For the moment, with respect to the school, and through arguments offered for the students' consideration, they are advised that "this resistance to change implies renouncing evolution itself and thereby the growth of your very own stature as a professional."

The subject of technology refers to the new multimedia technology as well, since this is the current language of young people and the logical means of communicating with them. Without appropriate attention to such technology, it might be difficult to decode

what the young officers have to say. Therefore they would be limiting themselves by making unintelligent use of this current capacity — which is a necessary means of interacting in the intelligence community and a key to interoperability, when required, with other countries' systems within the framework of combined operations.

How can technology best be exploited? Again, experience allows one to suggest that the intelligence professional have: an effective research capability; capability to understand new information in terms of predetermined criteria; an orderly and efficient use of time; sustained and reflexive attention; knowledge of how to deal with an abundance of information, which presupposes the researcher having high ethical standards; an openness and truthfulness in interpersonal communication, and skills in rapid information transmission in accordance with universal standards.

The application of technology to Intelligence allows for the establishment of an educator-student relationship that extends beyond the classroom and thus allows individuals to interact and address problems through a meeting place somewhere between the realms of doctrine and reality. The "classroom," then, becomes a space that allows for reflection on issues and suitable solutions. This suggests that, from every perspective, the intelligent use of new technologies enables positive "cross-cutting" on issues of importance. Appropriate attention to technology contributes to the IIFA by making it possible for an officer to graduate with the ability to: 1) engage in productive research through the Internet; 2) guide his personnel in conducting research to improve their performance; 3) collaborate with the members of a workgroup to organize time and activities, helping them to "keep tabs" on each other; and 4) convey to the workgroup anything that may promote reflection or sustained attention.

HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN INTELLIGENCE

Capabilities in human resources intelligence are of a unique and heterogeneous character: specific topics within this field, like special activities and terrorism, each requires a separate focus in terms of how it is "done." This applies as much to building a human intelligence team as for finding out how the adversary operates. This information can contribute to identifying one's own strengths or weaknesses, and simultaneously, to develop similar information regarding the adversary. The challenge lies in distinguishing one from the other. That is why at the IIFA we insist on demonstrating that teamwork positively influences people, allowing them to reach organizational objectives, providing greater integration between the various areas, increasing productivity and achieving greater efficiency for the whole organization. As is emphasized at the school, an essential aspect of human resources intelligence must be identified: why are some teams successful even as others fail?

The students' first experience in human resources success and failure occurs during the first group project, whre one has to carry out activities and interact with people one has just met. The course teaches that teamwork-based organizations require a leader mentality capable of understanding and making compromises in order to reach common goals. These organizations also require people with the conviction that success is possible. Anal-

ysis of many cases has taught students that the most frequent error when working in groups is to make decisions with regard to the makeup of the group based only on individual skills and achievements, disregarding the role that each individual may *wish* to play.

Personnel who address special intelligence activities and terrorism work as a team. This situation is enough for the student to understand and to respond to the question of: Why work in teams? The answer the faculty provides is because: It motivates people, provides greater communication, establishes a propensity for creativity and innovation, contributes to permanent improvement, gives a sense of belonging and builds self-esteem. It also allows for aligning values and beliefs, for drafting operational plans and projects more accurately, and for following up and implementing concrete plans.

The students experience all these aspects for the first time when they are integrated into work groups with the students from the Senior War School (ESG) at midyear for a week-long exercise. There, the student takes an intelligence role while the ESG student takes an operations role. This first out-of-class experience as an intelligence officer is normally successful in this exercise environment, since each student is playing the role for which he has been trained (even though his training is not yet complete). This activity constitutes a singular challenge that helps to mold his identity and sense of belonging to the intelligence specialty. The exercise demonstrates whether the individual has the necessary and sufficient knowledge for professional performance.

Experience indicates two main obstacles that must be addressed for a successful workgroup:

a. Getting group members to act in a generous and altruistic manner, without conflicts of interest.

b. Taking into account that workgroups require a distinct architecture related to specific requirements and to the context where they must act.

EDUCATIONAL OUTCOMES

As the author has indicated in this essay, after an intense year of education in diverse topics and the introduction of thought patterns suitable for a new and special environment — military intelligence — the school can say that it provides the Argentine Army with a professional officer who possesses the following characteristics:

Clear perception of context, ability to plan alternatives, speed of response and use of imagination, flexibility toward change, versatility to work in organizations of different types, and the ability to formulate hypotheses.

These characteristics make the officer well prepared to act on the following principles:

Making adequate use of available strengths.
Engaging in threat response.
Bringing about the neutralization of weaknesses.

Exploiting opportunities.

Observation of these principles enables the intelligence officer to exercise the ultimate principle associated with his specialty: *the ability to anticipate.*

CONCLUSION

The IIFA applies educational methods to achieve the goals described in its charter. The school operates in concert with national defense policy and in particular with the intelligence vision that society has legalized and accepted on behalf of its own interests. Although intelligence is eminently of a political nature, content and method formulation as practiced at the IIFA are of a"professional technical nature" and are not influenced by ideological guidance.

From the basis of this concept of Applied Intelligence, substantive learning is provided to the student: by "substantive" we mean the incorporation of new ways of thinking, and not just knowledge expressed in an arbitrary nor simply verbal way. A deliberate effort is made to relate new knowledge to more advanced, more inclusive concepts that already exist. The learning process is related to objective experience and facts. In the "substantive" model, facts and realities are related to the changing situational data for each "target set." New facts and concepts are taken into account, enabling the student to interpret and to apply them from an intelligence perspective in any context in which he must act.

The IIFA's Applied Intelligence program contributes significantly to instilling attitudes and behaviors worthy of an intelligence officer. Additionally, it provides him the intellectual and attitudinal flexibility to apply his technical knowledge in the different levels of intelligence and to interact in diverse scenarios. It should also be pointed out that careful attention to the use of technology in the training and education of personnel at this point in their education is the keystone for the rest of the curriculum.

MOTIVATION

As we reach the end of this essay, it appears pertinent for the author to mention the two sources of motivation and inspiration for its preparation: they are the examples set by the archetypes Horace Mann (U.S.) and Domingo Faustino Sarmiento (Argentina), who together forged and promoted a bond between these two countries. It was Sarmiento who established as an Argentine objective an adhesion to the proposal for continental and international unity that the United States proposed during the last quarter of the 19th century. Sarmiento contributed to the objective of affiliating the two nations, between 1865 and 1868 as Argentine minister in Washington, and between 1868 and 1874 as President of the Nation. Inspired by Horace Mann, who interested him in public education, Sarmiento proceeded to transform the country with a public education system, and he is considered its father and founder.

Today, in a world strongly influenced by international terrorism as a new strategic actor, the participation of all willing actors is required to fight and defeat it. The moment requires genuine commitment and presence rather than rhetoric and resolutions, and

requires bringing something to the fight. The educational program in Applied Intelligence has allowed the present author to act on the speech he gave during the February 2000 CHDS graduation ceremony: "...the degree of unity reached between the representatives of American countries present here, can be built up over time through our actions. Today we return to our countries to continue our work, but our spirit remains with the firm commitment expressed here, in Washington, DC, to remain vigilant to the call for the common defense of the hemisphere."

BIOGRAPHY

Jorge Osvaldo Sillone, Argentinean, holds a degree in Educational Administration and Management, is a History Professor, and Army Lieutenant Colonel (retired). He was a General Staff officer and specialist in military intelligence, and completed advanced intelligence officer training courses in Colombia. He also specialized in mountain operations. He currently serves on the faculty of the Armed Forces Intelligence Institute (IIFA) and of the National Military School (CMN). The author's views on intelligence are expressed in: "El campo de Inteligencia y la Defensa" at *http://www3.ndu.edu/chds/*, presented at REDES 2001, and "La inteligencia como Instrumento de cooperación Internacional ante las Nuevas Amenazas continentales" at *http://www3.ndu.edu/chds/* (REDES 2002). He also co-authored the article "Defensa y Seguridad: una falsa oposición" in *La Nación* newspaper, opinion section, 5 October 2001, 21, available at *http://www.lanacionline.com.ar/*
jorgesillone@yahoo.com.ar

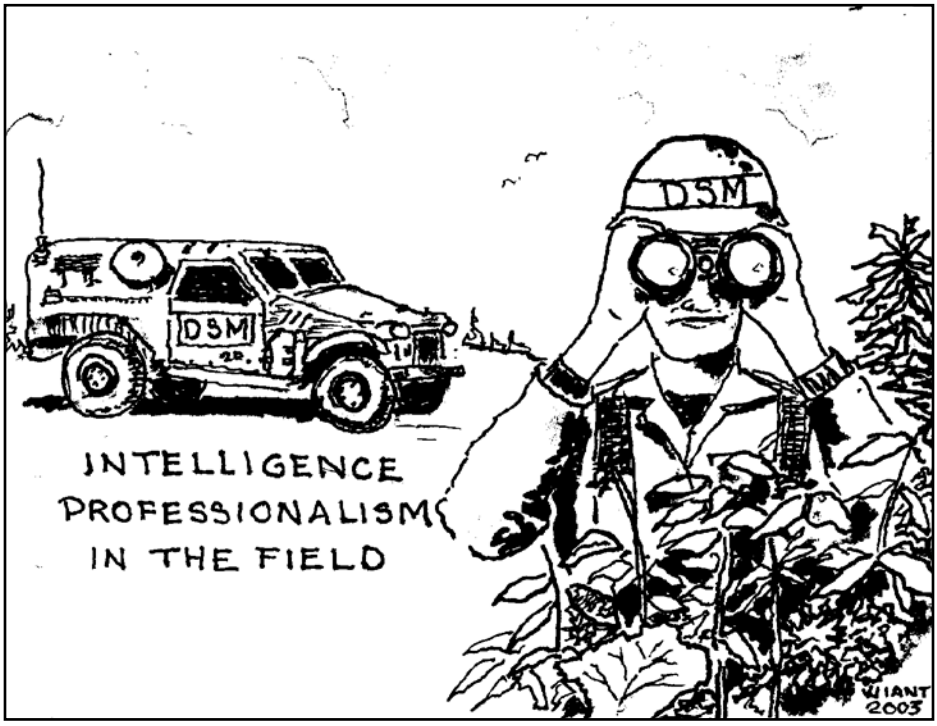
SUMMARY OF ANNEXES 1-4

ANNEX 1: GUIDE FOR ANALYSIS OF ESPIONAGE/SABOTAGE AND SPECIAL OPERATIONS CASES. The guide explains the methodology to be followed to conduct case analyses. Although the document provides for some structure, it also specifies the need to leave room for interpretation. In essence, it recognizes that in analyzing cases related to espionage/sabotage and special operations, one is confronted by much uncertainty. The method described in the guide first requires that the student write an introduction to the case, describing the operation, its points of success and failure, and the final outcome. The student is then required to characterize each person involved in the case. Next, the student further expands on how the operation was organized, identifying the organizations involved and its long- or short-term objectives. The guide then instructs the student to analyze how well the chosen course of action was executed. Some of the tradecraft points involve methods of making contact, making payments, determining meeting places, hide-outs and/or safe houses, security, and time required for planning and execution of an operation. Finally, the student must relate how the case was resolved and indicate what lessons the case imparts.

ANNEX 2: GUIDE FOR PRESENTATION EVALUATION. This is a grading chart which helps the instructor mark a presentation using a scale from 0 to 10. Zero is the number assigned for the worst grade and ten for the best. This grading sheet specifically requires the instructor to grade presentation objectives, organization, content familiarity, cultural interest, resources and briefing techniques, motivational capability, flexibility, the briefer's recognition of his own limitations, and pronunciation and expression. The grade sheet also allows for instructor comments.

ANNEXES 3 AND 4: "LAND OF INTELLIGENCE" EXERCISE. The purpose of the exercise is to afford the students an opportunity to apply different perspectives based on their various individual qualifications. Some additional objectives are to develop the ability to identify risk indicators and distinguish different types of threats; to identify espionage, sabotage and special operations indicators; to demonstrate the ability to plan and execute espionage, counterespionage, sabotage and counter-sabotage techniques; and to issue information briefs for operational decisionmakers. Annex 3 briefly explains the evaluation standards and the exercise rules and then introduces the student to the situation. The base situation consists of a description of *Icialand* geography, economy, military, political system, and organization of each of its armed forces, and culminates with a summary of its international threat context. Annex 3 also outlines the work schedule for a three-day exercise wherein students are required to carry out groupwork in class as well as outside the classroom. On the first day, students discuss the exercise to ensure that they understand what is required of them. On day two, workgroups brief instructors on *Icialand* and *Hinterland* national interests and threats to include intelligence targets, target prioritization, reason for prioritization, necessary means for each intelligence operation, cost estimates, proposed types of intelligence networks, and their

advantages and disadvantages. On day three, groups brief their respective countries' proposed intelligence and counter-intelligence measures, their selected intelligence targets, intelligence recruiting needs, training requirements, resources, and budgetary concerns. Annex 4 illustrates the context for the exercise and helps students internalize the situation.



Seguridad Nacional y Poder Legislativo en México: Un Paso Hacia la Profesionalización de los Servicios de Inteligencia

Manuel I. Balcázar Villarreal

Resumen

Durante largo tiempo la seguridad nacional en México se utilizó como justificación de las camarillas políticas en el gobierno para desviar la función de los servicios de inteligencia a intereses de grupo o personales, dejando del lado los intereses de la nación. Con la alternancia en la Presidencia de la República (2000) esta práctica parece haberse desterrado de los servicios de inteligencia, sin embargo, aún falta mucho por hacer para lograr una verdadera profesionalización en este tema, especialmente dentro del Poder Ejecutivo, hasta lograr compartir con el Poder Legislativo los productos de inteligencia generados por el Ejecutivo. Este ensayo hace una evaluación lo más objetiva posible de lo conveniente o no que resultaría de compartir los productos de inteligencia de manera institucional del gobierno federal al Congreso de la Unión. El balance final de este trabajo, desde la visión del autor, encuentra oportuno y conveniente dotar al Poder Legislativo de productos de inteligencia generados en el Poder Ejecutivo a través de sus órganos de inteligencia. Esta apertura del gobierno federal permitiría una mayor profesionalización de los miembros de la naciente comunidad de inteligencia en México.

Presentación

Tradicionalmente se consideró que en México los servicios de inteligencia formaban parte de un gran cuerpo de espionaje político al servicio del grupo político en el poder, en ese entonces siempre encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI); tales consideraciones fundamentalmente se basaban en el pasado, en donde los servicios de inteligencia habían funcionado como instrumento de contención en contra de movimientos y organizaciones contrarias al PRI, afines a la izquierda, y que en la mayoría de las veces se planteaban la conquista del poder político por medio de la violencia y las armas; es decir, movimientos que atentaban contra el Estado mexicano y ponían en riesgo a sus instituciones. Se debe aclarar que cualquier partido político que hubiera estado al frente de la Presidencia de la República habría tenido conductas similares, pues lo que estaba en riesgo era la integridad de México, como en alguna ocasión lo reconoció el ex-Presidente Gustavo Díaz Ordaz con relación a la actuación de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad durante su gobierno.

Otro hecho cierto es el uso del aparato de inteligencia para el espionaje de los partidos políticos opositores, así como de los mismos funcionarios del régimen, especialmente para probar las lealtades y medir la capacidad técnica-operativa de los servicios de inteligencia. La eficiencia demostrada por estos organismos en México puede considerarse exitosa, pues

cumplieron con su función de dar estabilidad al país e informar oportunamente a los tomadores de decisiones de los movimientos político-sociales que se gestaban en México, tal y como ocurrió en el caso de Chiapas, aunque en ocasiones como esta se privilegiaron otros criterios.[584]

Pese a la capacidad informativa y el despliegue territorial de los servicios de inteligencia en México, todavía existen algunas fallas, como es el reclutamiento, la capacitación y profesionalización de los miembros que trabajan en el CISEN, especialmente porque el ingreso a este Centro se da en función de dos enfoques: el criterio político, que coloca a funcionarios de alto nivel afines a los jefes políticos de México, en puestos claves de la inteligencia en México; y el criterio de "contactos", que funciona por recomendaciones del personal que trabaja dentro de la misma institución y propone a personas de confianza (amigos, familiares, compadres) para ocupar las vacantes dentro de la organización; esto en mandos medios hacia abajo, especialmente dentro del nivel táctico de inteligencia.

Con el triunfo de Vicente Fox y el Partido Acción Nacional (PAN) en la Presidencia de la República, se consideró que el bono democrático llegaría hasta los servicios de inteligencia con un sistema más profesional, con mecanismos de mayor calidad y oportunidad en la producción de inteligencia, y que lamentablemente por distintos factores aún no resulta cierto. Esto hace evidente que en el caso mexicano, hasta ahora, el cambio democrático no ha traído una mayor profesionalización de los servicios de inteligencia, pero que con los fundamentos legales necesarios podrían consolidarse como un órgano de inteligencia al servicio del Estado, incluso con la capacidad de dotar al Poder Legislativo de productos de inteligencia, que es el planteamiento central de este trabajo, mediante una evaluación de la factibilidad de involucrar al Congreso como usuario de los productos de inteligencia, y que como se desarrolla a lo largo del trabajo, sería un planteamiento no sólo interesante, sino también útil, tanto para profesionalización de los legisladores como de los funcionarios de inteligencia, y que representaría un gran avance en el desarrollo institucional y administrativo de los servicios de inteligencia y seguridad nacional en México.

Inteligencia gubernamental

Sobre la definición de inteligencia gubernamental hay poca variedad en la literatura latinoamericana especializada; particularmente porque en varios de los países del continente que han transitado a regímenes democráticos, apenas se ha comenzado a discutir el concepto de inteligencia como tal, así como sus implicaciones, alcances y repercusiones reales para los países que en el pasado padecieron la utilización indebida de los servicios de inteligencia en nombre de la seguridad nacional. Pese a esto hay autores que han trabajado en una definición, al señalar que "la inteligencia se refiere a la información importante para la formulación e instrumentación gubernamental que permita mejorar los

[584] Fernando Del Villar, *Soberanía y Seguridad Nacional en México,* versión estenográfica de las palabras del Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) ante el Colegio de la Defensa Nacional, 1991. Al respecto Del Villar comenta que se tomaron acciones en la Selva Lacandona en Chiapas "por los movimientos que ahí ocurrían".

intereses de seguridad nacional y enfrentar las amenazas a aquellos intereses provenientes de los adversarios potenciales".[585]

Este esfuerzo por explicar la inteligencia desde la visión gubernamental encierra un gran valor por la luz conceptual que arroja sobre una definición tan poco trabajada en países como México, y que sirve para formular una propia visión que define la inteligencia gubernamental como *la recolección de información vital y estratégica del Estado para la mejor selección de alternativas que un funcionario de gobierno debe elegir en un momento determinado ante circunstancias específicas para tomar una decisión que posibilite el ejercicio de la gobernabilidad.*

La definición de inteligencia gubernamental representa una pieza clave en la reestructuración de los servicios de seguridad nacional para brindar al Poder Legislativo el acceso a productos de inteligencia generados por organismos dependientes del Poder Ejecutivo como el CISEN, ya que en la medida en que los funcionarios de gobierno, incluido el Presidente de la República, entiendan la importancia y el valor real que ofrecen los productos de inteligencia para las instituciones de gobierno, podrán compartirse estos productos con los legisladores. Bajo este contexto, la inteligencia gubernamental resulta una poderosa herramienta para garantizar el ejercicio de la gobernabilidad en México, con funcionarios informados y conscientes de lo que una decisión puede significar para el país o los ciudadanos, por lo que el ejercicio de gobierno se volvería una acción más racional y sistematizada, que permitiría ofrecer una administración más organizada y eficiente a los ciudadanos.

El CISEN ha iniciado un proceso de apertura y mayor transparencia en sus procedimientos y mecanismos de operación, transitando por caminos democráticos hacia nuevas esferas en donde "la inteligencia se ha vuelto, o así debe ser, menos una cuestión de "espías" y más probablemente una rama de las ciencias sociales",[586] por lo que es necesario se abra aún mas el debate entre los poderes Legislativo y Ejecutivo que permitan aplicar la inteligencia gubernamental a las acciones de gobierno, y que sea el puente que permita a los miembros del Poder Legislativo en acceso sistematizado, transparente y claro de la información necesaria para una legislación más eficaz que fortalezca el desarrollo nacional.

La inteligencia gubernamental busca generar conciencia en los funcionarios de gobierno de su responsabilidad, así como de las posibles implicaciones que puede tener el sentido de una decisión y es por ello que resulta un área sumamente sensible, ya que su función central es presentar la realidad en todas sus dimensiones a un funcionario específico; la inteligencia gubernamental deberá desarrollar contenidos para ser aceptada mediante una evaluación imparcial de los funcionarios que la valoran y toman decisiones, ya que en países con procesos democráticos emergentes persiste todavía la cultura del ocultamiento de información entre el mismo aparato de gobierno para ocultar la realidad,

---

[585] Abraham Shulsky, *Guerra Silenciosa, Comprensión del Mundo de la Inteligencia* (México, DF: Centro de Investigación y Seguridad Nacional,1995), 4.

[586] Shulsky, 1.

aún cuando esté de por medio la seguridad nacional de un país. Por esto se requiere desarrollar en México una cultura de inteligencia que desmitifique los asuntos relacionados con el espionaje y se extienda al campo gubernamental y legislativo como parte integral de las políticas públicas que un Estado moderno ofrece a sus ciudadanos.

Inteligencia para el poder legislativo

Indudablemente la ampliación de usuarios de los servicios de inteligencia en México al Poder Legislativo sería posible, especialmente porque el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) cuenta con la infraestructura tecnológica y humana necesaria, como lo visualizara uno de sus directores, como un "centro de excelencia que utilizara la más alta tecnología disponible en materia de inteligencia...".[587] Sobre esto, se han logrado avances significativos tanto en tecnología como en formación de recursos humanos y despliegue territorial, que permitirían ampliar la cobertura de los servicios de inteligencia al poder legislativo; lo que sin duda implicaría también la profesionalización de los legisladores del Congreso Mexicano, ya que al contar con productos de inteligencia de alta calidad estarían en posibilidad de realizar un trabajo más eficiente, con mayores beneficios para el país en el corto plazo, ya que el marco legal del Estado Mexicano lo diseñarían los legisladores en función de las situaciones reales que enfrenta el país, y que en ocasiones por desconocimiento se legisla de acuerdo a criterios partidistas, o peor aún personales. En esta perspectiva, la entrega de productos de inteligencia del CISEN al Congreso representaría un compromiso institucional para la toma de decisiones tanto del poder Ejecutivo como del Legislativo para trabajar conjuntamente por el mejor interés del país.

Dentro de los mecanismos necesarios para que parte de la producción de inteligencia del CISEN sea destinada al poder legislativo, en primer lugar será necesario crear una Ley de Inteligencia para la Seguridad Nacional, "una ley que ajuste las bases jurídicas, orgánicas y funcionales que enmarcan las estructuras institucionales y los procesos de producción de inteligencia para la seguridad nacional".[588] Teniendo como marco legal una ley con estas características para normar y regular el funcionamiento de la inteligencia en México, podemos hablar de un gran avance, pues se sentarían las bases para dotar legalmente y de manera institucional de productos de inteligencia al Poder Legislativo mediante un "sistema de inteligencia para la seguridad nacional que posibilite proveer de la necesaria información que requiere el Estado mexicano en materia de seguridad nacional. Este sistema buscaría integrar la inteligencia que se genera en organismos de la administración pública federal, de las entidades federativas y del Distrito Federal".[589] Este

---

[587] Jorge Carrillo Olea, Director inicial del CISEN, entrevista con Sergio Aguayo, 6 noviembre 2000, citada en Sergio Aguayo Quezada, *La Charola: una historia de los servicios de inteligencia en México* (México, DF: Grijalbo, 2001), 252.

[588] Alejandro Alegre Rabiela, ex Director-General del CISEN (2000), "Hacia una Ley de inteligencia para la seguridad nacional," *Revista de Administración Pública número* 101, Tema: Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo (INAP-Instituto Nacional de Administración Publica de México, 2000): 3

[589] Alegre Rabiela, 3.

sistema de inteligencia parece ser un modelo adecuado para integrar la producción de inteligencia en el país, aunque se enfoca exclusivamente en el Poder Ejecutivo y limita el papel del Congreso, ya que únicamente contempla "acordar mecanismos de colaboración funcional con el Poder Legislativo, en tanto órgano de representación política de la ciudadanía...mientras que la operación del sistema de inteligencia para la seguridad nacional estaría en la esfera del Poder Ejecutivo.... Con ello no sólo se posibilita el fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de inteligencia para la seguridad nacional, sino también el diseño de una arquitectura institucional y de organización a la altura de las demandas y virtudes de nuestra transición política y consolidación democrática."[590] En este contexto llama la atención que el modelo señale únicamente vínculos de cooperación y no de control o por lo menos supervisión, sin ser más explícitos y hacer la evaluación de la conveniencia o no de proveer al Poder Legislativo de productos de inteligencia; sin embargo, sí se plantea en nuevo contexto democrático y plural que se vive en México, y que necesariamente obliga a crear los mecanismos legales para transparentar el manejo de la inteligencia para la seguridad nacional mediante la regulación del Congreso, además de ampliar los temas de inteligencia y seguridad nacional al incluirlos dentro de la agenda legislativa que tendrán que debatir los parlamentarios, trae conocimiento más a fondo sobre las actividades y la calidad de los productos que genera una dependencia gubernamental con las características del CISEN.

Para determinar de manera más puntual sobre la conveniencia de ampliar el número de usuarios de la inteligencia producida por el CISEN hacia el campo legislativo, resulta conveniente hacer una evaluación sobre los beneficios que significaría para el Estado mexicano el dotar a sus legisladores de productos de inteligencia orientados a dar a los diputados una visión más amplia y profunda de los problemas nacionales sobre los que se debe legislar. De resultar conveniente ampliar los productos de inteligencia del CISEN a los legisladores, sería necesario crear una dirección de enlace e inteligencia legislativa, como órgano encargado de captar por vínculos institucionales información de *primera mano* de parte de los legisladores, así como generar todos los productos de inteligencia que correspondan, por su área de acción, al Poder Legislativo, ya que resulta necesario aclarar muy puntualmente de qué temas y materias serían los productos de inteligencia a los que tendrían acceso los diputados, con la intención de no duplicar funciones ni sobresaturar a los legisladores con tanta información que sean incapaces de procesarla.

Este marco de inteligencia legislativa generada por el CISEN sin duda colaboraría sustancialmente a fortalecer el cambio democrático en México, pues se correría el telón de una de las zonas más obscuras del sistema político mexicano, la de los servicios de inteligencia en México. Para ello es necesario hacer una evaluación sobre las ventajas y desventajas de orientar los esfuerzos y producción de inteligencia del CISEN al Congreso de la Unión, enlistando inicialmente las ventajas y sus implicaciones para la seguridad nacional mexicana; seguidamente se hará el análisis de las desventajas, para finalmente comparar el número que resulte, así como las implicaciones que arroje esta ponderación entre ventajas y desventajas de dotar al Poder Legislativo de productos de inteligencia,

[590] Alegre Rabiela, 4.

que de entregarse en el Congreso, sin duda cambiarían los mecanismos legislativos en México, ya que los diputados contarían con información manejada profesionalmente de la manera más objetiva e imparcial posible, cambiando así la práctica de los rumores y la especulación por la de una cultura de inteligencia legislativa.

Conveniencias

1. Se daría una mayor apertura de los servicios de inteligencia y la distribución de sus productos; lo que significaría un mayor número de usuarios provenientes de distintas corrientes ideológicas y fuerzas políticas, con una mejor calidad en los productos de inteligencia así como mayor imparcialidad sobre la valoración de actores políticos y amenazas a la seguridad nacional. Esto sin duda arrojaría luz sobre el tema, ya que, "en México la inteligencia ha sido uno de los aspectos menos iluminados de la vida nacional. La muy reciente profesionalización de la inteligencia pública y su muy modesta apertura han dificultado el desarrollo del estudio de la misma. Aún en el sector privado, donde existen empresas de inteligencia competitiva y de seguridad de primer nivel, el uso de tales servicios es algo relativamente nuevo y con escasa difusión".[591]

2. Formación de una cultura de inteligencia legislativa, tendiente a desarrollar el conocimiento específico de los legisladores de las amenazas a la seguridad nacional de México, ya que "las agendas de inteligencia son así el producto de la interacción de dos ámbitos distintos: el ámbito de la seguridad nacional proporciona la base conceptual y la perspectiva analítica, y la inteligencia proporciona la información requerida para identificar los diversos aspectos involucrados en la aplicación y operación del concepto de seguridad nacional".[592] Esta visión de familiarizar a los legisladores con el uso y manejo de los productos de inteligencia sin duda logrará fortalecer al Congreso en términos de eficiencia y toma decisiones, cosa que frecuentemente no sucede con los legisladores mexicanos, quienes mayoritariamente desarrollan sus funciones sin conocimientos de ningún tipo, además de votar las leyes por criterios partidarios y no ciudadanos, lo que en cierta medida se opone a una "cultura de seguridad nacional e inteligencia que sirva como base para establecer un consenso general sobre los fines a alcanzar y los medios a utilizar en la procuración de la seguridad de la nación".[593]

3. Delimitación clara de los conceptos y la política de inteligencia y seguridad nacional, para evitar "dar lugar a la manipulación de tales conceptos por parte de grupos o personas cuyos intereses no necesariamente coinciden con los verdaderos intereses del país y que pueden servir como útiles excusas para justificar abusos de poder, violación de derechos humanos y nulificación de libertades ciudadanas".[594] Con ello se logrará institucionalizar

---

[591] José Luis Calderón Arozqueta y Enrique Salgado Garza, "El estudio de la seguridad nacional y la inteligencia en México", *Revista de Administración Publica* numero 101 (2000): 99. Calderón Arozqueta fué Director del Centro de Desarrollo de Recursos Humanos del CISEN y Salgado Garza es maestro en Ciencia Política por la Universidad de British Columbia.

[592] Calderón Arozqueta y Salgado Garza, 102.

[593] Calderón Arozqueta y Salgado Garza, 102.

[594] Calderón Arozqueta y Salgado Garza, 103.

los servicios de inteligencia en el seno del Poder Ejecutivo con profundo conocimiento y estricta supervisión del Congreso para garantizar el correcto funcionamiento del CISEN como un órgano de inteligencia del Estado, ya que a la fecha "su peor falla continuó siendo la indeleble institucionalización derivada del limbo jurídico en el que flota, y la viciada relación que ha mantenido con el sistema político".[595]

4. Implementación de actividades conjuntas del Poder Ejecutivo y del Legislativo para supervisar y ejecutar las políticas de seguridad nacional e inteligencia, con el objetivo de mejorar la gobernabilidad democrática y las prácticas parlamentarias en el Congreso mediante la toma de decisiones, pues "todo servicio de inteligencia se dedica esencialmente a realizar una misma actividad: la provisión de información auxiliar a la toma de decisiones".[596]

5. Acotación de las facultades presidenciales en materia de seguridad nacional e inteligencia, mediante el desarrollo de relaciones institucionales entre el Congreso y la Presidencia de la República, pues al contar con productos de inteligencia el Poder Legislativo estará en condiciones de evaluar más objetivamente el desempeño del titular del Poder Ejecutivo, con una visión mayor a la de los criterios partidarios o políticos.

6. Profesionalización de los servicios de inteligencia, ya que "México necesita servicios de inteligencia altamente profesionales y estrechamente supervisados y controlados por la sociedad"[597]; y es en virtud de ello que "el servicio mexicano de inteligencia debe valorarse no sólo como función de Estado, sino también como profesión".[598] En virtud de esto, ampliar la cobertura de los productos de inteligencia del CISEN sin duda ayudaría a la formación de especialistas en el tema, tanto del Poder Ejecutivo como Legislativo.

7. Influencia para terminar el uso del CISEN como órgano de espionaje político en contra de adversarios electorales o de cualquier otro tipo que realmente no representan un riesgo para la seguridad nacional, puesto que sobre las actividades que lleva a cabo el Centro se comenta que "la inmensa mayoría se dedica a la escucha y vigilancia de políticos y periodistas".[599]

Inconveniencias

1. Utilización indebida de los productos de inteligencia para beneficio personal, de grupo, electoral o partidario al que pertenezcan los legisladores que usen los productos de inteligencia, especialmente por "...la debilidad institucional del CISEN, producto de la ausencia de un marco jurídico apropiado que lo faculte, norme y acote su acción, no le permitió al organismo mantenerse al margen de solicitudes no apegadas a los temas pro-

[595] Aguayo Quezada, 257.
[596] Calderón Arozqueta y Salgado Garza, 102.
[597] Aguayo Quezada, 258.
[598] Calderón Arozqueta y Salgado Garza, 103.
[599] Roberto Zamarripa, "Viola en CISEN la Constitución", *Reforma,* 28 noviembre 2000, citado en Aguayo Quezada, 276.

pios de su función".[600] Hipotéticamente se puede presuponer que si ni el mismo CISEN quedó a salvo del abuso de los productos de inteligencia, en el caso de los legisladores las fallas pueden ser aún mayores.

2. Generación de presiones de tipo político, económico o burocrático de parte de los legisladores a los miembros del Poder Ejecutivo ante información específica que no resultara conveniente transmitir en el corto plazo a la opinión pública, y que pudiera usarse como instrumento de negociación política ante intereses específicos de grupos y partidos políticos, y no del Estado mexicano.

3. Parálisis burocrática generada por la politización de los productos de inteligencia que el CISEN enviara al Congreso, y que afectaría la ejecución de las políticas de seguridad nacional y los servicios de inteligencia, pues "al estar politizado, el servicio tenderá a cambiar de cuadros conforme cambien los intereses políticos dominantes, haciendo casi imposible el desarrollo a largo plazo de personal calificado y, por lo tanto, con un alto nivel de profesionalismo".[601] Esto también podría ir más allá de la "politización, sino trascender en una "personalización" de la seguridad nacional, en donde las funciones y estructuras de seguridad nacional dependan del funcionario en turno, como sucedió con la Consejería de Seguridad Nacional, que cerró sus oficinas tras la salida de su titular, Adolfo Aguilar; en un hecho que representa la debilidad institucional en materia de seguridad nacional del gobierno de México.

4. Surgimiento de relaciones "extralegales" entre el personal de inteligencia del CISEN y los legisladores, a fin de obtener las mejores ventajas (principalmente económicas) del Congreso Mexicano; lo que representaría una "desprofesionalización" del servicio "en todos sus aspectos, desde la formación de investigadores, analistas y administradores hasta la optimización de procesos".[602] Esto sin duda representaría un retroceso para la administración pública federal, ya que son "pocas ramas del sector público que requieran de un grado tan alto de profesionalismo como el servicio de inteligencia para la seguridad nacional ya que éste no sólo implica capacitación y experiencia sino también un elevado nivel de compromiso y arraigo institucional...."[603]

5. Pérdida de objetividad de los productos de inteligencia que se entreguen a los legisladores y quizá de otras áreas del CISEN, ya que la multiplicación de usuarios de distintas corrientes ideológicas diferentes, de no tomarse las medidas correspondientes puede introducir "juicios de valor que alteran el análisis y las estimaciones, y dejar de lado la neutralidad política y la objetividad analítica que son requisitos indispensables en todo servicio de inteligencia que realmente se preocupe por los intereses superiores de un país".[604] En este contexto sería lamentable para los servicios de inteligencia que la solidez

---

[600] Eduardo Medina-Mora, Versión estenográfica de conferencia de prensa del Director-General del CISEN, México, DF, 19 julio 2001, citada en Aguayo Quezada, 277.

[601] Calderón Arozqueta y Salgado Garza, 104.

[602] Calderón Arozqueta y Salgado Garza, 104.

[603] Calderón Arozqueta y Salgado Garza, 104.

[604] Calderón Arozqueta y Salgado Garza, 104.

institucional de los procesos democráticos en México no fuera lo suficientemente fuerte para articular un cambio en el Poder Legislativo; y que por el contrario, terminara en una repercusión negativa que afectara la calidad de los productos de inteligencia generados en el CISEN, o más grave aún, también los mecanismos de operación del Centro.

6. Creación de vínculos entre organizaciones delictivas y legisladores, o peor aún, surgimiento de legisladores criminales que busquen conocer los productos de inteligencia generados por el CISEN para saber si se conocen las actividades de estas organizaciones o si los delincuentes pudiesen tener alguna ventana de oportunidad criminal que no haya sido detectada por el Centro, y que pondría en riesgo "las condiciones y capacidades que den viabilidad a la nación y permitan la convivencia democrática (democracia, calidad de vida, desarrollo de las personas)".[605] Al respecto también se debe comentar que hay varios ex-legisladores del Congreso de la Unión que han sido acusados por la comisión de delitos graves, como secuestro y robo. Incluso está el caso del ex-gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva, quien actualmente está recluido en una cárcel federal por narcotráfico; lo que refleja la profundidad a la que puede penetrar el narcotráfico y el crimen organizado en los círculos políticos.

7. Posibilidad de fraguar un "engaño" de parte del Poder Ejecutivo hacia el Legislativo, mediante el abastecimiento de productos de inteligencia al Congreso que no se apeguen a la realidad en un tema específico o el contexto nacional, con la intención de garantizar al Presidente los votos necesarios de los diputados en el sentido que su administración los necesite. Para cerrar esta ventana de vulnerabilidad sería necesario que el poder Legislativo contara con un mecanismo que le permitiera validar y evaluar la calidad y confiabilidad de la inteligencia producida por el CISEN, que en términos institucionales debe ser siempre objetiva e imparcial, pero que en ocasiones puede presentar vicios alejados de sus funciones originales y cercanos a intereses partidarios o de facción de un actor político en específico.

Inteligencia legislativa en la administración Fox

Pese a los significativos cambios que se han generado en México a partir de las elecciones presidenciales del año 2000, las transformaciones todavía no llegan a los servicios de inteligencia en México; y prueba de ello es que aún cuando ha habido ya varios debates entre los funcionarios de la administración Fox con relación a la seguridad nacional, ninguno de ellos contempló la opción del Poder Legislativo como "el fiel de la balanza" para garantizar la transparencia en el manejo y operación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional; por el contrario, desviaron el debate hacia pugnas de índole burocrática que politizó aún más las visiones sobre la ubicación gubernamental del CISEN.

Al inicio de la administración del Presidente Fox surgió un álgido debate en la administración pública sobre la ubicación más recomendable del CISEN para el mejor

[605] Alegre Rabiela, 2.

desempeño de sus funciones. Dentro de las posiciones a debate estaba la visión del Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, quien argumentaba la necesidad de dejar el Centro como un órgano dependiente de la Secretaría a su cargo, pues a decir suyo en

> cualquier estado moderno, la instancia que vela por la preservación del Estado nacional y la gobernabilidad del país generalmente tiene a su cargo el control de las agencias de inteligencia. Sería muy difícil de entender que la dependencia que tiene esa responsabilidad, entregara uno de los instrumentos básicos de su actuación (la inteligencia para la seguridad nacional) a un tercero sin que comparta esa responsabilidad. Cuando las agencias de inteligencia de Estado, no las específicas para combatir el crimen organizado, se han separado del operador de la seguridad nacional, ha habido siempre problemas.[606]

Sin duda estos argumentos tienen un peso significativo, ya que tienen una cercanía discursiva con los planteamientos del Presidente Fox en relación a la modernización del Estado y la gobernabilidad del país. En contraparte, las razones que fueron planteadas por el ex-Consejero de Seguridad Nacional, Adolfo Aguilar Zinzer, se enfocaban a ubicar al CISEN administrativamente fuera de la Secretaría de Gobernación, argumentando razones de carácter histórico, más identificadas con un discurso del pasado, que tenía como propuesta para el Centro "el modelo Canadiense de que quien lo vigila no es quien lo coordina. Sería también una forma de acreditar al órgano ante la sociedad".[607]

La perspectiva de ambas tesis encierra una parte de razón en cada una de ellas y las hace coincidir en la necesidad de contar con una organización que vigile, coordine y se responsabilice por las políticas de seguridad nacional e inteligencia en el país. A manera de síntesis entre estas dos visiones el Poder Legislativo es la opción políticamente más correcta para supervisar el correcto funcionamiento del CISEN, especialmente si el nombramiento del Director General del Centro se hace a propuesta del Secretario de Gobernación, se aprueba por el gabinete de seguridad nacional con la autorización presidencial y se ratifica por los miembros del Poder Legislativo. Este mecanismo permitiría a los congresistas mexicanos participar de una manera más activa en los asuntos de inteligencia, además de asegurar la transparencia y la implementación adecuada de políticas públicas orientadas a garantizar la seguridad nacional de México.

También es importante mencionar que en los inicios de la administración del Presidente Fox se desarrolló una propuesta de Ley de Seguridad Nacional por el ex-Consejero de Seguridad Nacional, Adolfo Aguilar Zinzer, así como otras propuestas de los principales partidos políticos en México; sin embargo, al llegar a la Cámara de Diputados las

---

[606] Creel Miranda Santiago, Secretario de Gobernación, entrevista con Sergio Aguayo, México, DF, 27 julio 2001, citada en Aguayo Quezada, 291-292.

[607] Adolfo Aguilar Zinzer, entrevista con Sergio Aguayo, México, DF, 12 julio 2001, citada en Aguayo Quezada, 292.

propuestas quedaron fuera de la agenda legislativa, y hasta la fecha continúan sin debatirse o mostrar algún avance. En la opinión de algunos especialistas el asunto se volvió políticamente muy complejo y fue deliberadamente omitido de los temas de debate dentro del Poder Legislativo; sin embargo, las propuestas presentadas sirvieron para crear la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, aprobada en abril de 2002; y de la cual se tienen expectativas que "formalice los modos en que el mexicano tendrá acceso, entre otras cosas, a la información sobre seguridad nacional, información que tradicionalmente no se hacía pública. Sin embargo, el gobierno hizo un esfuerzo importante en este rubro en junio de 2002, cuando el Presidente Fox anunció que los ochenta millones de fichas guardadas en los archivos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)...estarían a disposición de quien quisiera consultarlos".[608]

Valoración de las posiciones

Cada una de las dos posiciones sobre las conveniencias e inconveniencias de incorporar los productos de inteligencia al Poder Legislativo presenta poderosos argumentos en un sentido o en otro, por lo que resulta difícil pronunciarse por cualquiera de las dos opciones; sin embargo, mediante una evaluación con criterios cuantitativos (número de puntos favorables contenidos en cada uno de los apartados de las dos posiciones) y cualitativos (campo socio-político de México) el criterio de conveniencias resulta el más adecuado como resultado del estudio, ya que el momento de cambio democrático que se vive en México; el interés ciudadano en transparentar el funcionamiento de las instituciones del Estado, y especialmente en los temas de inteligencia y seguridad nacional; la pluralidad ideológica representada en el Congreso de la Unión; la oferta excesiva de partidos políticos nacionales (11 partidos) a la sociedad; así como la necesidad de consolidar la transición del régimen y sentar las bases de un nuevo sistema político en México brindan las condiciones para dotar a los miembros del Poder Legislativo de productos de inteligencia generados por una dependencia del Poder Ejecutivo Federal como es el CISEN.

Sin duda las inconveniencias contienen también poderosas razones para seguir manteniendo la producción de inteligencia nacional como un secreto de Estado resguardado por el Poder Ejecutivo, pero que dadas las condiciones objetivas del campo socio-político en México resultaría sumamente costoso para el país, los ciudadanos y la democracia no transformar hacia una mayor democratización, evitando así tentaciones autoritarias que puedan significar la vuelta al pasado, y que mediante el Poder Legislativo serviría de contrapeso y filtro para evitar la desviación de los servicios de inteligencia. Así como establecer realmente las amenazas para la seguridad nacional, sin sobredimensionar las situaciones para obtener beneficios políticos o desviar la atención de los temas de la agenda del país. En función de estos argumentos resulta mucho más conveniente para el Estado Mexicano la inclusión de los legisladores como usuarios de los productos de inteligencia, que mantenerlos aislados de estos procesos; resulta cierto que pueden existir riesgos, pero también es evidente que resulta necesario tomar los riesgos que esto implica

[608] Ana María Salazar, *Seguridad Nacional Hoy* (México: Nuevo Siglo Aguilar, 2002), 145-146.

para consolidar el cambio democrático de México con las menores fricciones posibles entre los poderes del Estado y los distintos actores del mapa político nacional. Para lograr otorgar al Poder Legislativo los productos de inteligencia generados en el seno del Poder Ejecutivo resulta necesario hacer una determinación muy precisa sobre los mecanismos a instrumentarse para permitir a los legisladores comenzar a familiarizarse con "el mundo de la inteligencia",[609] mediante procedimientos graduales que establezcan y seleccionen a los legisladores que tendrán acceso a los productos de inteligencia, así como los métodos para poder recibir la inteligencia proveniente del CISEN.

Operacionalización del modelo

En la ponderación de cualquiera de las dos posturas, será necesario evaluar criterios duraderos y de largo plazo, que concilie el modelo de país hacia el que México se orienta en la transición, y las aspiraciones e intereses nacionales que debemos consolidar para lograr un Estado que enfrente los desafíos del siglo XXI de manera exitosa. Por ello se debe evaluar en primer término el grado de *madurez democrática* ya que con mayor democracia hay mejores condiciones para que los legisladores conozcan y utilicen productos de inteligencia elaborados por el poder ejecutivo; otro punto relevante es la t*ransparencia gubernamental* de parte del Poder Ejecutivo hacia los demás Poderes y los ciudadanos; mientras menos transparente y abierta sea la gestión gubernamental más necesario será que los legisladores tengan acceso a información estratégica del Presidente de la República; en tercer lugar es conveniente evaluar el *sistema de partidos* representados en el Congreso de la Unión, en donde los equilibrios partidarios deben permanecer para dar acceso a los legisladores a la inteligencia gubernamental; es decir, resultará necesario que exista representación de uno a cuatro partidos políticos en por lo menos una de las Cámaras para que el uso de los productos de inteligencia resulte funcional, siempre y cuando sólo exista un partido este sea de filiación distinto a quien ocupe la Presidencia de la República; en cuarto lugar se debe tomar en cuenta la *participación ciudadana* por su importancia para lograr que el Poder Ejecutivo difunda información puntual de su gestión y sobre los asuntos de la agenda política nacional mediante las instancias que designe para ello, así como a los legisladores mediante productos de inteligencia relativos a la seguridad nacional y temas estratégicos del país; en quinto término es necesario contar con *usuarios imparciales* que manejen correctamente los productos de inteligencia, ya que si los usuarios comienzan a manipular la información para conseguir objetivos políticos personales o de grupo, será casi imposible extender la producción de inteligencia nacional hacia el Poder Legislativo en México, ya que se desviarían las funciones y objetivos de dar a los legisladores información de las áreas estratégicas del país.

En sexto lugar es conveniente analizar la presencia y desarrollo de la *cultura de inteligencia* entre los legisladores mexicanos, a medida que haya una cultura más avanzada de la comprensión de este tipo de servicios será más factible dar al Congreso productos de inteligencia para su uso, consumo y manejo de acuerdo a las necesidades de sus tareas legales. En el punto número siete esta la *Ley de inteligencia y seguridad nacional*,

[609] Shulsky, 4.

ya que mientras en México no exista una ley que regule los servicios de inteligencia, resulta casi imposible que los legisladores accedan a los productos generados por el CISEN, no sólo por el celo burocrático entre poderes, sino por la evidente necesidad de contar con un marco legal que norme y regule el funcionamiento de los servicios de inteligencia en México; como uno de los puntos fundamentales también debe evaluarse el nivel de *institucionalización* de los servicios de inteligencia en México, ya que a mayor consolidación de los procesos institucionales, habrá mayor factibilidad de compartir al Poder Legislativo los productos de inteligencia del CISEN, desterrando facultades discrecionales que persisten hasta la fecha, y que en ocasiones han llegado hasta la personalización de la inteligencia, en casos donde funcionarios gubernamentales deciden basados en criterios personales a que grupos políticos o personas pueden dar productos de inteligencia sin evaluar la conveniencia o no de hacerlo en función de los objetivos institucionales de la inteligencia en México; y finalmente en noveno lugar será necesario tomar en cuenta a los *especialistas civiles* académicos y gubernamentales en temas de inteligencia y seguridad nacional, ya que mientras haya personas interesadas en el estudio de estas materias, habrá la confianza que la sociedad cuenta con un "seguro ciudadano" que garantice el buen manejo de los productos de inteligencia desde el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Prospectiva de la inteligencia legislativa en México

Actualmente en México existen grandes vacíos legales que imposibilitan el acceso de los miembros del Poder Legislativo a los productos de inteligencia generados por el Poder Ejecutivo, quizá como el resultado de una herencia autoritaria en la Presidencia de la República, y que con la alternancia partidaria en la titularidad del Poder Ejecutivo se ve obligada a redefinirse "pues en una democracia es bien sabido que no debe haber asuntos ocultos para la sociedad, lo que se contradice con una de las características primordiales de los aparatos de inteligencia: la necesidad del secreto como única manera de lograr efectividad".[610] Esta aparente contradicción entre la necesidad de secrecía frente a la sociedad para lograr efectividad en los servicios de inteligencia puede solucionarse mediante la participación activa de los legisladores, quienes son los legítimamente facultados para representar a la sociedad mediante una potestad pública que les permitiría no sólo tener acceso a la producción de la inteligencia nacional, sino también a controlar a las agencias que la generan, ya que "el que maneja el presupuesto es el que tiene el control sobre las agencias, y en el caso de cualquier país, el que decide la manera en que se destinará el presupuesto es el Poder Legislativo".[611] En esta perspectiva resulta fundamental que se inicie un acercamiento entre los legisladores mexicanos y CISEN, como representante de la naciente comunidad de inteligencia en México, que agruparía a todas las instituciones gubernamentales (Secretaría de Gobernación, Secretaría de Seguridad Pública Federal, Policía Federal Preventiva, Procuraduría General de la República, Secretaría de Defensa, Secretaría de Marina, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Hacienda y Crédito Público) que se distinguen por la producción, el uso y manejo de la inteligencia en México, y que hasta ahora se han mantenido alejadas del Poder Legislativo en una relación sin un sustento legal apropiado, por lo que debe legislarse en

[610] Salazar, 121.
[611] Salazar, 121.

materia de seguridad nacional e inteligencia, aún sabiendo que "no es fácil legislar las actividades que realizan los aparatos de seguridad e inteligencia, debido a las tensiones entre el interés del Ejecutivo de proteger información de seguridad nacional, y la responsabilidad del legislador de tener a su disposición la información necesaria para crear leyes y aprobar presupuestos en una forma responsable. Las transiciones democráticas también han ayudado a modificar esta relación, pues los legisladores, al igual que otros actores de la sociedad, quieren estar mejor informados y participar en la estrategia de seguridad del país".[612]

En el marco de esta nueva relación del Poder Legislativo con los productos de inteligencia generados en el seno del Poder Ejecutivo puede verse caracterizado en un inicio por algunas turbulencias, y que según el enfoque con el que se maneje definirá el tipo de relación en que se desarrolla la relación del Congreso con la comunidad de inteligencia en México. Para ello se deberán establecer los mecanismos de acceso, el tipo de información, medios de coordinación y sistemas de protección a los productos de inteligencia que las instituciones del Poder Ejecutivo compartan con el Poder Legislativo.

En un primer momento puede pensarse en crear una Comisión de Inteligencia (de carácter permanente) en las dos Cámaras (diputados y senadores); las funciones de esta Comisión serían de enlace con el CISEN para el acceso a los productos de inteligencia, así como canalizar las peticiones de otros legisladores — presidentes de comisiones — que correspondan a sus funciones en las comisiones legislativas en las que participen; otra de las funciones sería habilitar las instalaciones y desarrollar los sistemas de protección para el manejo de productos de inteligencia en el Congreso, así como coordinar las reuniones de los funcionarios de la rama ejecutiva con los legisladores; y finalmente tendría a su cargo la creación, coordinación y supervisión de un órgano profesional encargado de generar productos de inteligencia al interior de Poder Legislativo, garantizando así el "acceso a los mejores productos de inteligencia disponibles para la rama legislativa. Precisamente el tipo de información de inteligencia que el Congreso requiere para el mejor desempeño de sus responsabilidades constitucionales".[613] De esta manera se logrará que los legisladores conozcan el trabajo y los productos de inteligencia provenientes del Poder Ejecutivo, pero que también cuenten con su propio centro para generar los productos de inteligencia necesaria que les permita contrastar las actividades del Ejecutivo en la materia y evaluar más objetivamente la información de inteligencia a la que tengan acceso. En el manejo de los productos de inteligencia sólo el presidente y el secretario de la Comisión de Inteligencia podrán comisionar a un director de equipo que les apoye en el manejo de la información para transmitirla a los demás legisladores de la Comisión, que no contarán con ninguna persona de apoyo para el manejo de la información proveniente del CISEN, y sí podrán nombrar directores adjuntos para los productos de inteligencia generados por el propio Congreso.

Dentro de esta primera etapa también será necesario que los miembros de las Comisiones de Inteligencia en ambas Cámaras "desarrollen una atmósfera de confianza entre ellos mismos

---

[612] Salazar, 127.

[613] L. Britt Snider, *Sharing Secrets With Lawmakers: Congress as a User of Intelligence* (Washington, DC, Center for the Study of Intelligence, 1997), 8.

y las agencias",[614] para consolidar una relación entre los funcionarios del CISEN y los legisladores que permitiría establecer las responsabilidades sobre el manejo de los productos de inteligencia entregada al Congreso, la cual quedaría a cargo de los presidentes de la Comisión de Inteligencia en cada una de las Cámaras. Igualmente se implantarían las maneras y el tipo de información a la que accederían los legisladores, estableciendo dar a la Comisión de inteligencia "copia de ciertos reportes de inteligencia en el nivel secreto, pero inteligencia más sensible, clasificada como ultra secreto se leería en las oficinas centrales..."[615]; en estos casos también se establecería un sistema de gradación de la información, no sólo para conocer su grado de confidencialidad, sino también de confiabilidad y garantizar así la imparcialidad y calidad de los productos de inteligencia que son transmitidos al Congreso. Se debe señalar que en el caso mexicano el CISEN clasifica la información de acuerdo a diferentes colores, por lo que para el acceso de los legisladores a productos de inteligencia se utilizarían los colores rojo y naranja que significan información secreta y reservada, respectivamente, que serían el equivalente al sistema americano de ultra secreto y secreto. Sobre las "monografías temáticas: el Informe Ejecutivo Diario (IED) y los Informes Ejecutivos Semanal y Mensual (IES e IEM)"[616] producidos por la Dirección de Análisis del CISEN, no habría acceso para los legisladores de manera inicial, posiblemente se contemple a futuro la alternativa de permitir a los congresistas el acceso al informe Ejecutivo Mensual únicamente para consulta, así como al Servicio Ejecutivo de Información (SEI) "que es una red de cómputo que distribuye estudios más largos y textos breves y directos que se van complementando a lo largo del día..."[617]; que permitiría a los legisladores tener una visión de la tendencia y evolución de los asuntos de inteligencia y seguridad nacional establecidos en la agenda de prioridades del gobierno mexicano.

Para el funcionamiento de esta primera etapa en los términos señalados se deberá contar con una Ley de Secretos de Estado derivada de la Ley de Inteligencia y Seguridad Nacional, que establezca las sanciones a las personas que hagan un mal uso de la información a la que por sus funciones o cargo tengan acceso; para ello se deberá tomar en cuenta el tipo de información relacionada (secreta, reservada, de consulta), el número de instituciones o personas afectadas por su divulgación; así como la cantidad de personas no autorizadas que hayan tenido acceso a los productos de inteligencia por el mal uso de los funcionarios o legisladores. Las sanciones aplicables deberán partir inicialmente de la inhabilitación de la persona involucrada para realizar funciones públicas hasta el encarcelamiento y expropiación de bienes generados a causa de las filtraciones.

Una segunda etapa de la Comisión de Inteligencia en ambas Cámaras sería la elaboración de reportes no clasificados de los temas en que participe para el consumo de otros legisladores que por sus funciones parlamentarias lo requieran. Estos reportes se elaborarían en una oficina del Servicio de Inteligencia del Congreso mediante fuentes públicamente disponibles[618]; igualmente este servicio funcionaría como oficina de enlace legislativo con el CISEN y sería el encargado de acondicionar las instalaciones para resguardar la inteligencia

[614] Snider, 10.
[615] Snider, 10.
[616] Aguayo Quezada, 268.
[617] Aguayo Quezada, 268.

enviada por el Ejecutivo, así como la que se genere en el Poder Legislativo; igualmente este Servicio de Inteligencia del Congreso desarrollaría actividades seguimiento y evaluación de las relaciones con el Poder Ejecutivo, registrando el número de documentos enviados del CISEN al Congreso, así como las visitas de los legisladores a las oficinas centrales y reuniones con funcionarios del Centro; en contraparte, se puede medir la productividad legislativa mediante las leyes aprobadas que se debatan en el Congreso sobre el tema.

A manera de evaluación general sobre el futuro de la inteligencia legislativa en México es conveniente señalar la dificultad de materializarla en la Administración del Presidente Fox, ya que actualmente la agenda nacional tiene otros temas a debate, como son la reforma eléctrica y la reforma fiscal entre los más importantes; además de esto, actualmente los funcionarios del gabinete presidencial han adquirido ya espacios de poder significativos que no están dispuestos a perder por una reforma a los servicios de inteligencia que involucre a los legisladores, especialmente cuando la mayoría de los escaños en ambas Cámaras del Congreso están en el PRI, un partido que no es el del Presidente (PAN), por lo que abrir la producción de inteligencia nacional podría resultar políticamente incorrecto para los intereses electorales del partido del Presidente Fox. Pensando nuevamente en la alternancia política en la presidencia de la República, el escenario a mediano plazo quizá sea un poco más alentador, pues aunque el PRI en el pasado mostró un autoritarismo que mantuvo en secreto el funcionamiento de los servicios de inteligencia en México, las reformas al CISEN, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, así como el anuncio del Presidente Fox de abrir los archivos del CISEN marca un nuevo camino en la conducción del Estado para la formulación de políticas de inteligencia y seguridad nacional, que se acercan cada vez más a la sociedad en una tendencia difícil de revertir; en caso que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ganara la Presidencia, también existe la voluntad declarada de los dirigentes y militantes de este partido de investigar el pasado, por lo que una mayor apertura de los servicios de inteligencia sería indispensable para lograr este objetivo.

Desde la visión de los distintos partidos representados en el Poder Legislativo también se puede estimar que existe interés por trabajar de manera coordinada con la comunidad de inteligencia, encabezada por el CISEN, ya que esto permitiría un nuevo equilibrio de fuerzas políticas al interior del Congreso. Además de la profesionalización de los legisladores en el tema, así como de los funcionarios de inteligencia en México, esto toma como punto de partida que, igual como en los Estado Unidos, "pocos miembros del Congreso tienen experiencia en temas de seguridad nacional al momento de ser electos. Esta experiencia normalmente viene de servir en un comité o comités con jurisdicción en el área, u ocasionalmente porque un miembro toma interés personal en el tema"[619]; por lo que hacen falta legisladores más profesionales en

---

[618] La experiencia de los Estados Unidos con tal servicio se relata en William H. Robinson, "The Congressional Research Service: Policy Consultant, Think Tank, and Information Factory," en *Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think*, ed. Carol H. Weiss (Newbury Park, CA: SAGE Publications, 1992: 181-200. Otro estudio, hecho por un analista del CRS, es Evelyn Howard, "The Congressional Research Service," *CRS Report for Congress* 94-691 (Washington, DC: CRS, 5 September 1994).

[619] Snider, 18.

temas tan relevantes para México como la seguridad nacional y la inteligencia, que disminuyan las asimetrías con el Poder Ejecutivo en estos temas, pues "la mayoría de los consumidores en la rama ejecutiva, en contraste, han sido seleccionados para sus posiciones precisamente por su experticia en algunos aspectos de los asuntos de seguridad nacional".[620] Actualmente en México todavía no logramos alcanzar el equilibrio ideal entre los profesionales de la inteligencia y los funcionarios gubernamentales, sino que frecuentemente existen algunas desviaciones que seguramente se corregirían con la supervisión, el control y la cooperación de la esfera legislativa sustentada en un marco legal que permita sancionar el uso indebido de los productos de inteligencia y trabajar conjuntamente para el logro de los objetivos nacionales.

Conclusiones

La posibilidad de transparentar el funcionamiento y operación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional genera un sentimiento dual; por una parte provoca expectación en una cierta parte de la sociedad; mientras que por otro lado también genera temor y desconfianza en otros sectores más familiarizados con las actividades del CISEN, que se encuentran dentro de una esfera reservada que contribuye a alimentar el mito de la inteligencia y seguridad nacional. Sin embargo, es necesario que en México se cuente con una Ley de inteligencia y seguridad nacional para regular las actividades de los funcionarios de inteligencia y seguridad nacional, tanto en el ámbito civil como en el militar, ya que la falta de un marco legal es lo que ha permitido en ocasiones el uso indebido de los aparatos de inteligencia y seguridad en México. Esta ley sería el primer paso hacia la profesionalización de los servicios de inteligencia, pues permitiría una reglamentación más específica sobre el tema, que permita transparentar las actividades que desarrolla en Centro para garantizar la seguridad nacional en México.

La creación de un marco legal que regule expresamente las funciones y facultades que le son propias al CISEN sentaría las bases para incluir al Poder Legislativo dentro de los usuarios que utilizan la inteligencia producida por el Centro, y que indudablemente serviría para mejorar la calidad del trabajo parlamentario, además de fortalecer la seguridad nacional en México, pues se podrían implementar políticas públicas de Estado en materia de inteligencia, seguridad y defensa nacional, con el consenso de los actores y fuerzas políticas principales del país mediante la cooperación conjunta entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. De inicio quizá pudieran surgir ciertas resistencias que pueden ser vencidas con un marco legal concreto, ya que en términos generales son más las ventajas de hacer partícipe al Poder Legislativo de los productos y actividades de inteligencia del CISEN en largo plazo que no hacerlo, pues el "abrir los servicios de inteligencia" al Congreso representaría también una limitación a las "facultades situadas más allá del marco constitucional"[621] del Presidente de la República, que además fortalecería al Poder Legislativo garantizando imparcialidad respecto a productos y actividades de inteligencia, al haber varios partidos políticos representados en el Congreso de la Unión; esto además evitaría la "politización" de los servicios de inteligencia y seguridad nacional, que en ocasiones ha motivado desviaciones de las funciones originales de estos servicios.

---

[620] Snider, 18.

[621] Jorge Carpizo, *El Presidencialismo en México*, 12ª edición (México: Siglo XXI, 1994), 228.

La alternancia política en la Presidencia de la República y la consolidación de procesos democráticos que hoy se viven en México representan una oportunidad para transparentar el funcionamiento de los cuerpos de inteligencia y seguridad nacional, para consolidar una transformación que se ha venido dando desde el surgimiento mismo del CISEN, que ha superado resistencias burocráticas, pero que aún no logra cambiar del todo, y que para consolidarse sin duda generara turbulencias, pues algunos episodios obscuros sobre el funcionamiento de la inteligencia en México saldrán a la luz pública con duros cuestionamientos hacia el mismo Centro, de una manera similar a como sucediera en España con el Centro Superior de Información de la Defensa (CESID), que "con el proceso democrático ya en fase irreversible, tras las primeras elecciones democráticas de 1977" tuvo que reconciliarse con el pasado, y una vez aclarada la historia con la sociedad funciona como un Centro encauzado a "dotar al Estado español de una Inteligencia moderna...."[622]

El caso mexicano no sería la excepción y los años venideros serán el elemento ideal para consolidar al CISEN como un órgano al servicio del Estado mexicano para garantizar la seguridad de la nación con mecanismos transparentes y apertura hacia la sociedad y el Congreso de la Unión, pues "por ahora, y al igual que en el pasado, el nuevo gobierno sigue reservándose el privilegio de elaborar las agendas sin informar con amplitud y/o sin contemplar mecanismos para la participación de la sociedad o del Poder Legislativo",[623] y que daría al país las condiciones para enfrentar las amenazas que vertiginosamente se generan en el contexto internacional y que exigen posicionarse frente a la globalización.

Biografía

Nacido en Chiapas, México, **Manuel I. Balcázar Villarreal** es especialista en temas de inteligencia y seguridad nacional. Egresado de la Licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad Iberoamericana (UIA); cursó también el Diplomado en Seguridad Nacional en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Seminario de Inteligencia Estratégica; así mismo es egresado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS), de la Universidad de la Defensa Nacional, Washington, D.C; participó también en el Curso de Políticas de Defensa para Civiles, organizado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la Universidad Torcuato di Tella (UTDT). También ha participado como panelista en Research Education and Defense Seminar (REDES 2002). A la fecha se encuentra cursando la Maestría en Administración Pública en el INAP. En el campo profesional se ha desempeñado en los tres niveles de gobierno en México, en donde ha colaborado en la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Seguridad del Estado de Chiapas y la Secretaría de Seguridad Municipal, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; en el área editorial también participa como asesor en temas de seguridad para el suplemento "Rostros" del periódico *El diario de Chiapas*. Actualmente participa en los trabajos de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal del Electores, dependiente del Instituto Federal Electoral.

ibavil@hotmail.com

---

[622] Joaquín Bardavío, Pilar Cernuda y Fernando Jáuregui, *Servicios Secretos* (España: Plaza Janés, 2000), 202.

[623] Aguayo Quezada, 291.

NATIONAL SECURITY AND THE LEGISLATIVE BRANCH IN MEXICO: A STEP TOWARD PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF INTELLIGENCE SERVICES

Manuel I. Balcázar Villarreal

ABSTRACT

For a long time in Mexico, interest groups in the government arena have used "national security" as an excuse to divert intelligence services toward personal or group interests, and away from truly national interests. This practice seems to have been banished from the intelligence services with the new Mexican presidential administration beginning in 2000. However, much remains to be done to achieve true professionalism in the intelligence services. For example, the executive branch does not appear to share the intelligence products it generates with the legislative branch. This essay evaluates as objectively as possible whether it would be useful to share intelligence products, inter-institutionally, between the Mexican federal government and the national Congress. The author concludes that it would be opportune and useful for the executive branch to share the intelligence products it generates with the legislative branch through its intelligence organizations. With these actions, the Mexican federal government would allow for greater professional development amongst the newly formed Mexican intelligence community members.

INTRODUCTION

In Mexico, it has traditionally been thought that the intelligence services are part of the political espionage corps performing services for the political group in power; that is, the Institutional Revolutionary Party (PRI). Such thinking was anchored in the past, whereby the intelligence services had worked as an instrument of containment against movements and organizations opposed to the PRI, compatible with the left, and that based political power on conquest by means of arms and violence — that is to say — movements that challenged the Mexican State and put its institutions at risk. It should be noted that any political party in charge of the Presidency of the Republic would have engaged in similar behavior, because what was at risk was Mexico's integrity, as former President Gustavo Diaz Ordaz once noted, in regard to the actions of the armed forces and security bodies during his regime.

It is a known fact that the intelligence apparatus was used to spy on competing political parties, as well as on civilian employees of the regime, especially to ensure loyalty and to measure the technical, operational capabilities of the intelligence services. The Mexican intelligence services demonstrated efficiency, and their work can be deemed successful, because they fulfilled their function to maintain stability in the country and to inform decisionmakers on a timely basis of the political and social developments that were taking

place in Mexico. Successful performance extended to developments in Chiapas, although in this specific case other criteria for success came into play.[624]

In spite of the informational capacity and the territorial coverage of the intelligence services in Mexico, there are still problems in recruiting, training and professional development of CISEN personnel, especially because being hired to work in this organization is dependent on either of two things: a political criterion, whereby civilians fill key intelligence positions because of their ties to high-level Mexican political leaders; and a criterion involving "contacts," that operates through personnel recommendations being made from within the hiring institution, and which favors "trusted" people (friends and relatives) to occupy the vacancies. The second criterion applies especially to the tactical level of intelligence.

With the presidential triumph of Vicente Fox and the National Action Party (PAN), it was expected that the democratic bonus would reach as far as the intelligence services in the form of a more professional system, with mechanisms to bring greater equality of opportunity in the field of intelligence production. Unfortunately, because of different factors, these benefits have not yet materialized. It is evident that in the Mexican case, at this point, democratic change has not brought a greater professional development to the intelligence services. However, with the necessary legal foundations, intelligence could be consolidated into an organization in the service of the State, with a capacity to share intelligence products with the legislative branch: the latter idea is the central objective of this work. An evaluation of the feasibility of Congress's being a user of intelligence products, as described in this paper, is not only interesting as an academic exericise, but it may also be useful for the professional development of legislators as well as intelligence officials. Adoption of this practice would represent a great advance in the institutional and administrative development of the intelligence services and of Mexican national security.

GOVERNMENT INTELLIGENCE

There is little discussion in specialized Latin American Literature on the definition of intelligence. This is the case because in the several countries of the hemisphere that have transitioned to democratic regimes, discussions have barely begun on the concept of intelligence, as well as its implications, its reach and the real repercussions to countries that in the past suffered from an inappropriate use of intelligence services in the name of national security. In spite of this there are authors who have worked on a definition, such as: "Intelligence refers to important information for policy formulation and action, which allows for the promotion of national security interests and confronting threats to those interests that originate from potential adversaries."[625]

---

[624] Fernando del Villar, *Soberanía y Seguridad Nacional en Mexico*, handwritten version of speech given by the Director General of the Center for Investigation and National Security (CISEN), to the National Defense School in 1991. On the matter, del Villar commented that actions were taken in the Lacandona Forest, Chiapas "because of the movements that were occurring there."

[625] Abraham Shulsky, *Guerra Silenciosa, Comprensión del Mundo de la Inteligencia* (Mexico: Center for Investigation and National Security, 1995), 4.

This effort to explain intelligence from the governmental standpoint has great value for the conceptual light it sheds on a topic so little known in countries like Mexico, and it helps us develop our own vision of governmental intelligence as *the collection of vital and strategic State information, that allows government officials to choose the best from among a set of alternatives at crucial decision points, thus helping them make a decision that facilitates the governing process.*

The definition of government intelligence represents a key step toward a reconstruction of national security services that can bring to the legislative branch at least some of the intelligence products generated by organizations subordinate to the executive branch, such as the Center for Investigation and National Security. To the degree that government officials, including the President of the Republic, understand the importance and the real value that intelligence products offer the government, these products may be shared with legislators. In this context, governmental intelligence turns out to be a powerful tool to guarantee governance in Mexico, with informed and conscientious officials who understand what each decision can mean for the country or for its citizens. For this reason, government would become a more rational and systematized operation that would offer our citizens a more organized and efficient administration.

The CISEN has initiated a process of opening itself to greater transparency in its operational procedures and mechanisms, following a democratic path toward a new environment where "intelligence has become, or at least should be, less a question of "spies" and more a branch of the social sciences."[626] It is therefore even more necessary to open a debate between the legislative and executive branches that will allow the application of governmental intelligence to government actions, and that serves as a bridge to allow legislative branch members systematized, transparent and clear access to information needed for more effective legislation to reinforce national development.

Government intelligence seeks to generate a consciousness among civilian, public officials of their responsibility, as well as of the possible implications that a decision can have. That is why intelligence is such a sensitive area, since it is its central function to present to a specific official "reality" in all its dimensions. Governmental intelligence will have to develop substantive expertise in order for it to be taken seriously by the officials who use it to make decisions. In emergent democratic countries, an information-concealment culture persists, obscuring "reality," even when the national security of the country is at stake. For this reason Mexico must develop an intelligence culture that demystifies espionage and that makes itself available to the governmental and legislative fields as an integral part of the public policy process that all modern States offer to their citizens.

[626]Shulsky, 1.

INTELLIGENCE FOR THE LEGISLATIVE BRANCH

There appears to be no logistical barrier to increasing the number of intelligence consumers, by making intelligence available to the legislative branch, particularly because CISEN has the necessary technological and human infrastructure. In the view of one of its former directors, it is a "center of excellence that can employ the highest available technology in matters of intelligence...."[627] On this point, significant advances have been made in technology as well as in human intelligence resources, and the geographical deployments of intelligence services across the national territory now also support the expansion of the intelligence services to cover the distributed needs of the legislative branch. These developments would also imply the professional development of Mexican Congressional legislators, because once they receive intelligence products of high quality they would be able to perform more efficiently, with greater benefits for the country in the short term. The legislators could design laws based on real situations that the country faces. Presently, laws are sometimes designed according to partisan criteria, or even worse, by personal criteria, because of ignorance or lack of information. In this context, the delivery of intelligence products from CISEN to Congress would represent an institutional commitment to decisionmaking in both the executive and the legislative branches, which could work together in the best interests of the country.

Among the mechanisms needed to ensure that some intelligence products are delivered from CISEN to the legislative branch, is, in the first place, a National Security Intelligence Law, "a law that addresses legal, organizational and functional foundations that underlie the national security institutional structures and the intelligence production processes."[628] Having as a legal framework a law with these characteristics to regulate intelligence operations in Mexico, we could realize a great advance, because the foundations would be laid to legally equip the legislative branch with intelligence products by means of "an intelligence system for national security that makes it possible to provide the necessary information required by the Mexican State. This system would seek to integrate intelligence that is generated by federal organizations, by the states, and by the Federal District."[629] This intelligence system would seem to be a suitable model for integrating the intelligence production in the country, although it would focus exclusively on the executive branch and it limits the role of Congress, since it only intends to arrange functional collaborative mechanisms with the legislative branch, as an organization representing the public, whereas the operation of the intelligence system for national security purposes would be in the sphere of the executive branch. With this approach, not only is it

---

[627] Jorge Carrillo Olea, first CISEN Director, interview with Sergio Aguayo, 6 November 2000, mentioned in Sergio Aguayo Quezada, *La Charola: una historia de los servicios de inteligencia en México* (Mexico, DF: Grijalbo, 2001), 252

[628] Alejandro Alegre Rabiela, former CISEN General Director (2000), "Hacia una ley de inteligencia para la seguridad nacional," *Revista de Administración Pública,* number 101, Theme: Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo (INAP-National Institute of Public Administration of Mexico, 2000), 3.

[629] Alegre Rabiela, 3

possible to reinforce institutional abilities in matters of intelligence for national security, but also to design an organization in accordance with the demands and virtues of our political transition and democratic consolidation.[630]

It is interesting to note that the model only refers to bonds of cooperation and not control or even supervision. The system would not require an evaluation of whether the provision of particular intelligence products to the legislative branch is advantageous or not. However, it would take into consideration the new democratic and plural environment in Mexico, and would force the creation of a legal mechanism to make the handling of intelligence for national security transparent, by means of a congressional regulation. Besides expanding the intelligence and national security issues that are included into the legislative agenda for Congress to debate, the system would bring a more thorough knowledge of the activities and the quality of the products that a governmental entity like CISEN can generate.

In order to determine more precisely the benefits of expanding the CISEN's number of intelligence users in the legislative field, it would be advisable to evaluate the benefits that the Mexican State would enjoy by equipping legislators with intelligence products that are meant to give congressmen a broad and deep understanding of the national problems that they might need to address. If it turns out to be beneficial to share CISEN intelligence products with legislators, it would be necessary to create within CISEN a liaison and intelligence legislation directorate, as an office responsible for capturing, through institutional linkages, *first-hand* information on behalf of the legislators, as well as to generate all the corresponding intelligence products that support the work of the legislative branch. The choice of what themes and topics are covered in the intelligence products that are disseminated to congressmen must be specified very carefully. Access would have to be controlled with the intention of not duplicating functions nor overloading legislators with so much information that they may be incapable of processing it.

The idea of "legislative intelligence" generated by CISEN would contribute substantially to reinforcing the process of democratic change in Mexico, because it would remove the veil from one of the most obscure areas of the Mexican political system: that of the intelligence services in Mexico. In this light, it is important to compare the advantages and disadvantages of marshaling the efforts of CISEN and its intelligence production for the use of the nation's Congress This comparison will be done by first describing the advantages and their implications for Mexican national security; then a list and analysis of the disadvantages will be presented. Finally a comparison will be made between the two, taking into account the implications that grow out of the comparison. When intelligence products are made available to Congress, without a doubt it would change the legislative mechanisms in Mexico, since congressmen would be able to count on professionally prepared information, handled in the most objective and impartial way possible, thereby changing the legislative culture of relying on rumors and speculation.

[630] Alegre Rabiela, 4.

ADVANTAGES

1. It would give the intelligence services an opportunity to place their products in wider circulation; this would mean a greater number of consumers representing different ideological currents and political forces, potentially resulting in higher quality intelligence products as well as greater impartiality in the evaluation of political actors and associated threats to national security. This would shed some needed light on the field, since "in Mexico intelligence has been one of the least illuminated aspects of national life. The very recent professional development of government intelligence and its very modest openness still make it difficult to study. Even in the private sector, where there are first-rate competitive intelligence and security companies, the use of such services is something relatively new and is not widespread."[631]

2. Formation of a legislative intelligence culture that develops legislators' knowledge about national security threats, given that "intelligence agendas are the product of the interaction of two different spheres: the sphere of national security, that provides the conceptual base and the analytical perspective, and the intelligence sphere, that provides the required information to identify the diverse aspects involved in the application and operation of the national security concept."[632] A plan or program to familiarize legislators with the use and handling of intelligence products would reinforce congressional efficiency and decisionmaking. Such efficiency seldom occurs among Mexican legislators, who mainly carry out their duties without prior preparation, and vote for laws based on partisan criteria and not citizen criteria, which to a certain extent is behavior that is not supportive of a "national security and intelligence culture that serves as a base to establish a general consensus on the aims to be reached and the means to be used in the search for national security."[633]

3. A clearer distinction between public policy initiatives, on the one hand, and intelligence and national security concepts on the other, to avoid "the manipulation of these concepts by groups or individuals whose interests do not necessarily coincide with the true interests of the country and which might serve as excuses to justify abuses of authority, human rights violations and nullification of citizen liberties."[634] By sharing products with Congress, intelligence services will be institutionalized as sources of deep knowledge within the executive branch, and will be subject at the same time to the strict [operational] supervision of Congress, both phenomena working to guarantee the correct operation of CISEN as a State intelligence body, because to date, "the worst defect (of intelligence) has continued to be the bad habits that derive from the legal

---

[631] José Luis Calderón Arozqueta and Enrique Salgado Garza, "El estudio de la seguridad nacional y la inteligencia en México," *Revista de Administración Pública* number 101 (2000), 99. Calderón Arozqueta was Director of the Human Resources Development Center of CISEN Director and Salgado Garza teaches Political Science at the University of British Columbia.

[632] Calderón Arozqueta and Salgado Garza, 102.

[633] Calderón Arozqueta and Salgado Garza, 102.

[634] Calderón Arozqueta and Salgado Garza, 103.

limbo in which it floats, and the vice-ridden relationship that it maintained with the political system."[635]

4. Implementation of joint activities between the executive and legislative branches to oversee and to execute national security and intelligence policies, with the objective of improving democratic governance and the parliamentary practices of Congress through better decisionmaking, since "all intelligence services are essentially dedicated to performing the same activity: to provide auxiliary information for decisionmaking."[636]

5. Becoming aware of presidential adeptness in matters of national security and intelligence, by means of the development of institutional relations between Congress and the presidency, because when Congressmen are able to see certain intelligence products, the legislative branch will be able to more objectively evaluate the performance of the president, using a point of view beyond partisan or political criteria.

6. Professional development of intelligence services. Effectively, the expansion of CISEN intelligence product coverage would help to develop intelligence specialists in the executive as well as the legislative branch. As Aguayo Quezada notes, "Mexico needs highly professional and closely supervised intelligence services that are controlled by society."[637] It is by virtue of this need that "Mexican intelligence services must be valued not only as a State function, but also as a profession."[638]

7. Leverage toward ending the use of CISEN as a political espionage tool against electoral adversaries or any other person who does not represent a risk to national security. Such leverage is needed, given the allegations that CISEN carries out activities that are "mostly dedicated to listening to and monitoring politicians and journalists."[639]

DISADVANTAGES

1. Inappropriate use of intelligence products for the benefit of individuals, of groups, or of the electoral party to which the legislators belong, a danger especially because in the recent past "the institutional weakness of CISEN, a product of the absence of an appropriate legal frame that authorizes it, regulates it and limits its actions, did not allow it to stay away from inappropriate requests."[640] Hypothetically one may argue that if not even the CISEN itself remained free from abusing intelligence products, for legislators such tendencies or weaknesses could be magnified.

---

[635] Aguayo Quezada, 257.

[636] Calderón Arozqueta and Salgado Garza, 102.

[637] Aguayo Quezada, 258.

[638] Calderón Arozqueta and Salgado Garza, 103.

[639] oberto Zamarripa, "Viola en CISEN la Constitución,"*Reforma,* 28 November 2000, mentioned in Aguayo Quezada, 276.

[640] Eduardo Medina-Mora, stenographic version of press conference of Director-General of CISEN, Mexico, DF, 19 July 2001, mentioned in Aguayo Quezada, 277.

2. Generation of political, economic or bureaucratic pressure from legislators against executive branch personnel, with respect to specific information not for public dissemination in the short term, that could be used as an instrument for political negotiation to meet specific interests of groups and parties, but not those of the Mexican State itself.

3. Bureaucratic paralysis generated by the politicization of intelligence products that CISEN sends to Congress, that would affect the execution of national security policies and also the intelligence services, since "as the intelligence service comes to be influenced by politics, it will tend to change its views as the dominant political interests change, making long-term professional development almost impossible."[641] This could go beyond "political" influence, extending to "personal" influence in national security, whereby functions and structures of national security depend on the civilian employee in charge, as happened to the National Security Council, which closed its offices after the departure of its head, Adolfo Aguilar, in a case that illustrates the institutional weakness in matters of national security that exists in Mexican government.

4. A surge in "extralegal" relationships between CISEN intelligence personnel and legislators, in order to obtain the best advantages (mainly economic) from the Mexican Congress; which would represent "deprofessionalization" of the intelligence services "in all its aspects, from the development of (field) investigators, analysts and administrators to process improvement."[642] This without a doubt would represent a backward step in federal public administration, since "there are few branches of public service that require so high a degree of professionalism as the intelligence services, in support of national security. It involves not only training and experience, but also a high level of commitment and institutional loyalty...."[643]

5. Loss of objectivity in the intelligence products that are issued to the legislators, a problem that might spread to other areas of CISEN, since the multiplication of users of different ideological stripes may introduce "judgments that alter analysis and estimates, and may cause some to leave aside the political neutrality and the analytical objectivity that is required and indispensable in all intelligence services that are truly concerned about the greater interests of a country."[644] In this context it would be a shame for the intelligence services if the institutional strength of the democratic processes in Mexico were not sufficiently strong to bring about a change in the legislative branch; and which on the contrary, would bring negative repercussions that would affect the quality of intelligence products generated by CISEN, or worse still, the center's operating procedures.

6. Creation of linkages between legislative and criminal organizations, or worse, the emergence of legislators who seek CISEN intelligence products to learn whether their activities are known or if the criminal organizations could have a window of opportunity undetected by the CISEN. This scenario would put at risk "the conditions and capacities

---

[641] Calderón Arozqueta and Salgado Garza, 104.
[642] Calderón Arozqueta and Salgado Garza, 104
[643] Calderón Arozqueta and Salgado Garza, 104.
[644] Calderón Arozqueta and Salgado Garza, 104.

that give viability to the nation and allow for democratic coexistence (democracy, quality of life, development of the people)."[645] It is a fact that several former national legislators have been accused of committing serious crimes, such as kidnapping and robbery. There is even the case of the former governor of Quintana Roo, Mario Villanueva, who is now being held at a federal prison for drug trafficking. This case reflects the depth to which drug trafficking and organized crime can penetrate political circles.

7. The possibility of the executive branch playing tricks on the legislators, by producing and sending false intelligence to Congress on a specific subject or the national context, with the intention to guarantee the President the necessary congressional votes the administration needs. In order to close this window of vulnerability it would be necessary for the legislative branch to have a procedure that would allow it to validate and to evaluate the quality and trustworthiness of the intelligence produced by CISEN, that in institutional terms must always be objective and impartial, but that can potentially stray far from these ideals to favor partisan or factional interests.

INTELLIGENCE LEGISLATION IN THE FOX ADMINISTRATION

Despite the significant changes that have come to Mexico since the presidential elections of 2000, the transformations still have not reached the intelligence services, and even though there have been debates among Fox administration officials regarding national security, none of them have raised the option of the legislative branch as "the pointer on the scale" to guarantee transparency in CISEN management and operations; on the contrary, the debate has been side-tracked toward bureaucratic issues that have increasingly politicized the question of the best bureaucratic subordination of the CISEN.

At the beginning of the Fox administration a heated, governmental debate occurred about the best placement of the CISEN, to ensure that it would perform well. In the debate, Secretary of Interior Santiago Creel Miranda argued for leaving the Center subordinate to his Secretariat, because, in his own words:

> in any modern state, whoever is responsible for the preservation of the national State and its governance generally has control of the intelligence agencies. It would be very difficult to understand how the governmental entity that has that responsibility would give away one of its basic instruments (intelligence for national security) to a third party without [at least] sharing that responsibility. When the State intelligence agencies, and not just the ones for fighting organized crime, are separated from the entity responsible for national security, there always have been problems."[646]

Certainly these arguments have some weight, since they sound a lot like President Fox's pronouncements regarding a State's modernization of its government. In an opposing view,

---

[645] Alegre Rabiela, 2.

[646] Creel Miranda Santiago, Secretary of Government, interview with Sergio Aguayo, Mexico, DF, 27 July 2001, mentioned in Aguayo Quezada, 291-292.

former National Security Advisor Adolfo Aguilar Zinzer proposed in a speech to place the CISEN administratively outside of the Secretariat of the Interior, arguing in favor of "the Canadian model whereby whoever oversees something is not the one to be running it. It would also be a way to accredit the organization before society."[647]

Both of these theses contain truths, and they agree on the need for an organization that watches over, coordinates and takes responsibility for national security and intelligence policies in the country. To synthesize these two visions, the legislative branch appears to be the most politically correct option to supervise the proper operation of the CISEN, especially if the Director is appointed by the Secretary of Interior, the appointment is approved by the national security council with presidential authorization, and it is ratified by the legislative branch. This mechanism would allow Mexican congressmen to participate in intelligence affairs in a more active way, in addition to assuring transparency and suitable public policy implementation aimed at guaranteeing the national security of Mexico.

It is important to mention that early in the Fox administration, a proposal for a National Security Law was developed by former National Security Advisor Zinzer, along with other proposals by the main political parties in Mexico. Nevertheless, upon their arrival at the House of Representatives the proposals were abandoned, and to date they have not been advanced. In the opinion of some specialists the subject became politically complex and was deliberately omitted from the legislative agenda; however, the proposals served to create the Federal Law of Transparency and Access to Information, approved in April of 2002. It is expected that "it will formalize the ways in which Mexicans will have access, among other things, to information on national security — information that traditionally was not made public. The government took an important step in this area in June of 2002, when President Fox announced that the eighty million files kept in the Center for Investigation and National Security's (CISEN's) archives... would be available to anyone that wanted to review them."[648]

EVALUATION OF THE POSITIONS

Each of the two sets of arguments espousing advantages and disadvantages of sharing intelligence products with the legislative branch presents powerful arguments in one sense or another. For that reason, it is difficult to decide between the two options. Nevertheless, given an evaluation with quantitative criteria (number of favorable points made for each of the two positions) and qualitative criteria (based on the socio-political environment of Mexico), the set of advantages turns out to be compelling: the democratic changes that Mexico is experiencing; citizen interest in the transparency of State institutions, especially on issues of intelligence and national security; Congress's current ideological plurality; the excessive number of national political parties (11); as well as the need to

[647] Adolfo Aguilar Zinzer, interview with Sergio Aguayo, Mexico, DF, 12 July 2001, mentioned in Aguayo Quezada, 292.

[648] Ana Maria Salazar, *Seguridad Nacional Hoy* (Mexico: Nuevo Siglo Aguilar, 2002), 145-146.

consolidate the regime's transition and to lay the foundations of a new political system in Mexico, all combine to favor the executive branch's making intelligence products available to legislators through an executive agency such as the CISEN.

Certainly the disadvantages argue powerfully for keeping national intelligence production as a State secret, protected by the executive branch. But given the objective sociopolitical conditions in Mexico, it would be extremely costly for the country, for the citizens and for democracy itself not to adopt such a transformation. The transformation would help to avoid authoritarian temptations, which could mean a return to the past. Further, the legislative branch would serve as a counterweight and filter to avoid intelligence service distractions, as well as an aid in identifying national security threats, without blowing situations out of proportion to obtain political benefits or to distract attention away from the national agenda. Based on these arguments, the inclusion of legislators as intelligence product users is much more advisable for the Mexican State, than is keeping them isolated from these processes. It is certainly risky, but it is also evident that it is necessary to take the risks to consolidate democratic change in Mexico with the least possible friction between the branches of State power and the different actors on the national political scene. In order for the executive branch to issue intelligence products to the legislative branch, it is necessary to very precisely identify a mechanism that will allow legislators to begin familiarizing themselves with the intelligence world[649] through gradual procedures that select which legislators will have access to intelligence products, as well as the methods to access the intelligence documents originated by CISEN.

THE MODEL IN OPERATION

In considering either of the two positions, it will be necessary to evaluate lasting and long-term criteria, that recognize the kind of country Mexico wishes to become, and that reflect the national aspirations and interests that we must have for the State to be able to successfully face 21st century challenges. Therefore, the country's degree of *democratic maturity* must be evaluated first, since greater democracy offers a better environment for legislators to use intelligence products developed by the executive branch. Another relevant point is *governmental transparency* expressed on behalf of the executive branch toward the other branches and the citizens: the less open and transparent the government, the more necessary will legislator access to strategic intelligence be. Thirdly, it is advisable to evaluate the *political party system* as represented in Congress, whereby partisan balance must remain to allow legislator access to governmental intelligence. That is to say, representation of one to four political parties will be necessary in at least one of the chambers of Congress in order for the use of intelligence products to be feasible — and if only one party is represented, it must be of a different party than the President. In fourth place, one must consider *citizen participation*, which works to ensure that the executive branch releases, through appropriate channels, specific information under its control that has to do with the national political agenda, as well as releasing to legislators, by means of intelligence products, information relative to national security and strategic issues. As a

[649] Shulsky, 4.

fifth criterion, it is necessary to have *impartial users* who handle intelligence products correctly, since if the users begin to manipulate the information to meet personal or group political objectives, it will be almost impossible to share national intelligence products with the legislative branch in Mexico, since the reason and objectives for issuing strategic information to legislators would be lost.

As a sixth measure, it is advisable to analyze the presence and development of an *intelligence culture* among Mexican legislators. As a more advanced understanding of intelligence services develops, it will be more feasible to give Congress intelligence products for its use, consumption and handling in support of its legal work. A seventh criterion to be applied is that a *national security and intelligence law is* worthy of debate. If a law that regulates the intelligence services does not exist in Mexico, legislator access to products generated by the CISEN is almost impossible, not only because of the bureaucratic infighting between branches, but also because of the evident need for a legal framework that guides and regulates intelligence services operations in Mexico. One of the fundamental points that must be evaluated is the level of intelligence service *institutionalization* in Mexico: with a greater consolidation of institutional processes will come a greater ability to share CISEN intelligence products with the legislative branch. A fully institutionalized system will end some of the practices that continue to this date, and that sometimes have reached the level of "personalizing" intelligence — whereby government officials decide to whom to give intelligence products based on personal criteria rather than based on weighing the advantages and disadvantages that are tied to institutional objectives. And finally, as a ninth criterion, it will be necessary to take into account academic and governmental *civilian specialists* in intelligence and national security matters, since as long as there are people interested in the study of these matters, there will be the confidence that society counts on "citizen insurance" to guarantee the good handling of intelligence products from the executive and legislative branches.

PROSPECTIVE INTELLIGENCE LEGISLATION IN MEXICO

At the moment Mexico lacks a legal framework that would allow legislators access to intelligence products generated by the executive branch. The legal framework is not yet in place perhaps because of the conjunction of the authoritarian inheritance of the Presidency of the Republic and its need now to redefine itself, given the change in political party in power in the executive branch, "since in a democracy it is well known that issues must not be hidden from society, a philosophy that contradicts one of the maxims of the intelligence services: the necessity for secrets as the only way to obtain effectiveness."[650] This apparent contradiction between the need for openness and for secrecy to maintain the intelligence services' effectiveness can be resolved by means of active participation by legislators, who are legitimately authorized to represent society, and who have the authority not only to have access to national intelligence production, but also to control the agencies that generate it. It is understood that "he who handles the budget is the one who has control over the agencies, and in any country, the authority that decides how the

[650] Salazar, 121.

budget will be executed is the legislative branch."[651] In this light, it is essential that Mexican legislators begin to associate themselves with CISEN, as the chief representative of the incipient Mexican intelligence community, which would group together all governmental institutions (Secretariat of the Interior, Secretariat of Federal Public Security, Federal Preventive Police, Office of the Attorney General, Secretariat of Defense, Secretariat of the Navy, Secretariat of Foreign Relations and Secretariat of Commerce), all of whom are engaged in the production, use and handling of intelligence in Mexico. Until now, these government agencies have held their distance from the legislative branch for lack of a legally supported relationship — the very reason why such legislation is a matter of national security, even knowing that "it is not easy to legislate the activities that the apparatuses of security and intelligence undertake, because of the tensions between the executive's interest in protecting national security information, and the responsibility of legislators to have the information necessary available to create laws and to approve budgets in a responsible manner. The democratic transition has helped toward modifying this relationship, because the legislators, like other actors in society, want to be better informed and to participate in the formulation of security strategy for the country."[652]

In the framework of this new relationship between the legislative branch and the intelligence products generated by the executive branch, considerable uncertainties exist, and the approach used to handle the uncertainties will define the type of relationship that will develop between Congress and the intelligence community in Mexico. As a part of all this, access procedures will have to be established, the type of information identified, and the means designed for coordinating protection systems for the intelligence products that executive branch institutions share with the legislative branch.

Right away one can think of creating an Intelligence Commission (of a permanent character) in the two Chambers (House and Senate); the purpose of this Commission would be to liaise with the CISEN for access to intelligence products, as well as to route the requests of other legislators — committee chairpersons — whose responsibilities are associated with the issues. Another function of the Commission would be to develop systems for handling intelligence products in Congress, as well as to coordinate meetings between executive branch officials and legislators. And finally the Intelligence Commission would have the responsibility to create, coordinate and supervise a professional intelligence staff within the legislative branch that would be in charge of generating intelligence products, therefore guaranteeing "access to the best intelligence products available to the legislative branch. Indeed the type of intelligence information that Congress requires for the best performance of its constitutional responsibilities."[653] In this way, legislators will come to know about the intelligence products originating from the executive branch, and will also be able to count on their own center to generate necessary intelligence products to allow them to counter or compete with executive branch conclu-

---

[651] Salazar, 121.

[652] Salazar, 127.

[653] L. Britt Snider, *Sharing Secrets With Lawmakers: Congress as a User of Intelligence* (Washington, DC, Center for the Study of Intelligence, 1997), 8.

sions in these matters, and to more objectively evaluate the intelligence information to which they have access. In managing the production of intelligence products, only the president and the secretary of the Intelligence Commission will be able to require an intelligence team director to provide support to other legislative members of the Commission, who will not have their own staff to manage information from CISEN. But these legislators will be able to appoint adjutant directors for intelligence products generated by Congress itself.

In this first stage it will also be necessary for Intelligence Commission members of both Chambers to "develop an atmosphere of trust between themselves and with the agencies,"[654] and to consolidate a relationship between CISEN officials and the legislators that would allow the establishment of responsibilities in the handling of intelligence products given to Congress, a responsibility that would be left in the hands of the Intelligence Commission presidents of each Chamber. Also, following the U.S. system, the type of information accessible to legislators and the procedures involved could be established, allowing for "*copies* [to be made] of certain secret intelligence reports; but more sensitive intelligence, classified as top secret, would be read in the central offices...."[655]A system of information gradation could be established, not only in terms of its degree of confidentiality, but also of its "confidence level," thereby addressing the impartiality and quality of the intelligence products that are transmitted the Congress. In the Mexican case, the CISEN classifies information according to different colors, so for legislator access to intelligence products, red and orange would be used, meaning "secret" and "reserved" information, respectively, that would be equivalent to the U.S. system of "top secret" and "secret." For now, there would be no access for legislators to the "thematic monographs, to the Daily Executive Report (IED) and the Weekly and Monthly Executive Reports (IES and IEM)"[656] produced by the CISEN Analysis Directorate. It is possible that in the future, access to the Monthly Executive Report would be granted to congressmen solely for consultation. Also, access may be granted to the Executive Information System (SEI) "that is a computer-based network that distributes longer studies as well as brief and direct texts that are produced throughout each day...."[657] These arrangements would allow legislators an overview of the trends and developments in national security and intelligence as perceived by Mexican government intelligence.

For this first stage to work as indicated above, a "State Secrets Law," derived from the National Security and Intelligence Law, must be developed. It would establish sanctions for people who improperly use sensitive information. The degree of sanctions would be related to the type of information involved (secret, reserved or for official use); to the number of institutions or people affected by its compromise; and to the number of unauthorized people who have had access to intelligence products. The applicable sanctions

---

[654] Snider, 10.
[655] Snider, 10.
[656] Aguayo Quezada, 268.
[657] Aguayo Quezada, 268.

can begin with termination of the individual's right to perform public service, and extend to imprisonment and expropriation of assets generated from the offense.

A second stage in the work of the Intelligence Commission in both Chambers would be the production of unclassified reports for consumption of other legislators who require it. These reports would be drafted in an Intelligence service office of Congress, using publicly available sources.[658] At the same time, this office would serve as a legislative liaison to the CISEN and would be the office in charge of preparing the facilities to protect the intelligence sent by the executive branch, as well as that intelligence generated in the legislative branch. This congressional intelligence service would also develop follow-on activities, and pursue and evaluate relations with the executive branch, tracking the number of documents sent from CISEN to Congress, as well as the visits from the legislators to the Center's offices and meetings with Center officials. On the other hand, legislative productivity in relation to intelligence can be measured through the laws that are discussed and sent forward by Congress.

In terms of a general evaluation of the future of legislative intelligence in Mexico, the difficulty involved in bringing about significant changes in intelligence procedures during the Fox administration is noteworthy, since at the moment other subjects are in the forefront, such as the reform of the electrical power administration and fiscal reform, among the more important ones. In addition, at the moment cabinet members have already acquired significant power that they are not willing to give up in wrangling over the reform of intelligence services that would involve legislators, especially when most of the seats in both Chambers of Congress belong to the PRI — not the President's party. To address the topic of national intelligence reform at this time would not be in the best electoral interests of the President's party, the PAN (National Action Party). Considering the length of presidential terms (six years), the prospects for attention to intelligence reform is perhaps a little more encouraging in the medium term, because although the PRI has shown in the past an authoritarian tendency that kept hidden from the public the operations of the intelligence services in Mexico, the CISEN reform, the Federal Law of Transparency and Access to Information, as well as President Fox's initiative to open the CISEN archives, together mark a new overall approach to the behavior of the State toward intelligence policy and national security formulation. These policies are drawing ever closer to transparency, with each step bringing with it a tendency to make reversal more difficult. If the Democratic Revolution Party (PRD) wins the Presidency, another factor is the declared will of that party's leaders and militants to investigate past governmental transgressions, for which a greater opening of the intelligence services would be indispensable.

---

[658] The experience of the United States with such services is explained in William H. Robinson, "The Congressional Research Service: Policy Consultant, Think Tank, and Information Factory," in *Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think,* ed. Carol H. Weiss (Newbury Park, CA: SAGE Publications, 1992: 181-200. Another study, done by an analyst of the CRS, is Evelyn Howard, "The Congressional Research Service," *CRS for Report Congress* 94-691 (Washington, DC: CRS, 5 September 1994).

From the view of the different parties represented in the legislative branch, it is also possible that there is interest in working in a coordinated manner with the intelligence community, as headed by the CISEN, since this might permit a rebalancing of political forces inside Congress. For the development of some expertise on intelligence matters among legislators, and the greater professionalization of intelligence officials in Mexico, the proposal to share intelligence products with Congress would be a starting point, as in the United States, where "few members of Congress have experience in national security matters at the time of being elected. This experience normally comes from serving in a committee or committees with jurisdiction in that area, or occasionally because a member takes a personal interest in the subject."[659] In Mexico, there is a need for more legislators with a professional background in national security and intelligence, that can diminish the asymmetries relative to the executive branch in these matters, given that, again as in the U.S., "the majority of consumers in the executive branch, in contrast, have been selected for their positions because of their experience in some aspects of national security."[660] Currently in Mexico, we have not managed to arrange an ideal relationship between intelligence professionals and other governmental officials. Instead, there are frequent problems in the intelligence services that surely would be corrected with the supervision, control and cooperation of the legislative world, which itself would be guided by a legal framework that allows for sanctions against any inappropriate uses of intelligence products, as the intelligence community and Congress work jointly toward the attainment of national objectives.

CONCLUSIONS

The possibility of making the activity of the Center for Investigation and National Security more transparent generates a dual feeling: on one hand it causes a sense of hope in a certain part of society; whereas on the other hand it also generates fear and distrust among those familiar with the activities of the CISEN, and who can feed the mythmaking about intelligence and national security. Nevertheless, it is necessary that Mexico develop a law of intelligence and national security to regulate the activities of intelligence and national security officials, in the civilian sphere as well as in the military, since the lack of a legal framework is what in the first place allowed for the inappropriate use of intelligence and security organizations in Mexico. This law would be the first step toward professionally developing the intelligence services, since it would allow greater regulation, and would help shed light on the CISEN's activities in ensuring Mexico's national security.

The creation of a legal framework to regulate the CISEN would lay the foundations for including the legislative branch among the consumers who use its intelligence products. Such a framework would also improve the quality of legislative work, in addition to reinforcing national security in Mexico, because it would be possible to implement public policy concerning intelligence, security and national defense through the consensus among main political forces of the country — through the expedient of mutual

[659] Snider, 18.
[660] Snider, 18.

cooperation between the legislative and executive branches. From the start there might arise some resistance, but it can be overcome with a concrete legal framework, since in general terms and in the long run, there are more advantages to be gained from making products available to the legislative branch, and in raising awareness of the CISEN's activities, than in not doing so. Making intelligence products available to Congress would also represent a concrete limitation to "extra-Constitutional activities"[661] of the President of the Republic, and in addition it would reinforce the prospects for legislative branch impartiality with respect to intelligence products and activities, given the variety of competing political parties represented in Congress. This step would also avoid the "politicization" problem associated with the intelligence services' role in national security, which at times has diverted the intelligence services from their legitimate role.

The new process of Presidential political succession and the incorporation of democratic processes that are currently underway in Mexico represent an opportunity to make intelligence operations and national security more transparent. Additionally, these developments promise to institutionalize the transformation that has been occurring since the creation of the CISEN itself. Bureaucratic resistance has been overcome to a degree, but not yet irreversibly, as institutional change is still generating turbulence. Further, some dark episodes in the operation of intelligence in Mexico are still to come to public light, with hard questions to be directed at the CISEN. Similar developments have occurred in Spain, whereby the Center for Defense Information (CESID), "with the democratic process already in an irreversible phase, after the first democratic elections of 1977,"[662] had to reconcile with the past, and once its story was clarified to society it now performs superbly to "provide the Spanish State with modern intelligence..."[663]

The Mexican case should not be different, and the coming years will ideally see the institutionalization of CISEN as an organization in the service of the Mexican State that ensures national security through transparent mechanisms and openness toward society and Congress. However, "for now, as in the past, the new government continues to reserve the privilege to develop a security agenda without fully informing and/or contemplating mechanisms for the participation of society and the Legislative branch."[664] But by doing so, the government would provide the country the wherewithal to face the dizzying array of threats being generated in the international context and which demand that we assume a role of leadership in globalization.

---

[661] Jorge Carpizo, *El Presidencialismo en México,* 12 edition (Mexico: Siglo XXI, 1994), 228.

[662] Joaquín Bardavío, Pilar Cernuda and Fernando Jáuregui, *Servicios Secretos* (Spain: Plaza Janés, 2000), 202.

[663] Bardavío and others, 202.

[664] Aguayo Quezada, 291.

BIOGRAPHY

Born in Chiapas, Mexico, **Manuel I. Balcázar Villarreal** is a specialist in intelligence and national security topics. A graduate of the Political Science Department of the Iberoamerican University (UIA), he also completed post-graduate studies in National Security at the National Institute of Public Administration (INAP) and a Seminar in Strategic Intelligence. He is a graduate of the Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), of the National Defense University, Washington, D.C., and was a participant in the Defense Policy for Civilians Course, organized by the Independent Technological Institute of Mexico (ITAM) and the Torcuato di Tella University (UTDT). He also participated as a board member in the Research Education and Defense Seminar (REDES 2002). At this time, he is pursuing a Masters degree in Public Administration at INAP.

As a professional, he has worked in all three levels of the Mexican government: the Secretariat of the Interior, the Secretariat of State Security in Chiapas, and the Secretariat of Municipal Security in Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. He also serves as an adviser on security issues for the supplement "Rostros" of the newspaper *El diario de Chiapas.* Currently, he contributes to the work of the National Commission for Monitoring Voter Registration for Federal Elections, which is affiliated with the Federal Electoral Institute. *ibavil@holtmail.com*

El Proceso de la Investigacion de Inteligencia como Ciencia Aplicada

Susana C. Lemozy

Resumen

El objetivo del presente trabajo es compartir con personas e instituciones educativas de profesionales de inteligencia algunas ideas sobre el status científico que es posible otorgar a la investigación de inteligencia. Consideramos que existen suficientes elementos de juicio para ubicar el proceso de investigación de inteligencia entre las denominadas ciencias aplicadas o tecnologías sociales. Toda investigación que pretenda comprender pero también influir sobre la realidad social, y no solo entender el comportamiento de los seres humanos sino también influir sobre sus conductas, puede y debe esforzarse por convertirse en plenamente científico, en particular si se pretende que oriente acciones eficaces y responsables, como en el caso de la Inteligencia.

Un enfoque de la inteligencia como ciencia aplicada lleva inevitablemente a la reflexión crítica sobre determinados conceptos filosóficos subyacentes y esto último es indispensable para aguzar sus herramientas de análisis. Conduce primero a la búsqueda de relaciones entre el propio proceso de investigación de inteligencia, las técnicas que aplica o podría aplicar y los conceptos filosóficos que siempre subyacen en toda ciencia aplicada. Y, finalmente, lleva a reflexionar sobre cómo transformar las organizaciones de inteligencia y hacerlas más eficientes para enfrentar los actuales y graves desafíos.

Introducción

Pese a la existencia de diferentes puntos de vista e incluso de opiniones divididas sobre el tema, en la actualidad se percibe un mínimo consenso en cuanto a incorporar a la investigación de inteligencia algunas metodologías de análisis propias de otras ciencias. Aún los más refractarios defensores del análisis de inteligencia como un "arte", prioritariamente basado en juicios intuitivos subjetivos, hoy se atreven a negar la posibilidad de encarar algunos de los problemas propios de la actividad con actitud científica. Los problemas abordados por la Inteligencia son problemas importantes, que pueden comprometer la seguridad de la nación y la vida de muchas personas. Vale la pena, pues, esforzarse para encararlos con el mayor grado de cientificidad posible.

Desde fines del siglo XVII, las disciplinas físico naturales primero y las sociales después han avanzado a pasos agigantados gracias a la sistemática aplicación del método científico.[665] Seguramente, el método y las técnicas propias de cada disciplina sean perfectibles, pero no se puede negar que su utilización sistemática ha permitido obtener resultados indiscutibles.[666]

---

[665] Como elementos del método se requiren: 1) pregunta "llave;" 2) concocimiento del contexto de la pregunta; 3) atención a la cuestión de validez y de confiabilidad de datos y fuentes; 4) construccion de un argumento persuasivo, basado en negación de alternativos.

En primer término surge como necesario alertar a los estudiantes de ciencias sociales sobre la actual influencia, en ciertos sectores académicos, de las ideas del "postmodernismo", y la tendencia a considerar el método científico como reduccionista e insuficiente para abarcar los problemas complejos que involucran al sistema social y las relaciones entre individuos, dotados de intenciones y voluntad de acción propia.

Parecería que ciertos "investigadores", al constatar las dificultades que entraña la comprensión de los fenómenos sociales y humanos, renegaran de la ciencia seducidos por la fácil tentación de un holismo omnicomprensivo, en lugar de ajustar los diseños de investigación y mejorar la aplicación del método científico, experimentar con nuevas herramientas de observación y medición y hacer más rigurosas las evaluaciones sobre el desarrollo de sus investigaciones. Esta postura es potencialmente peligrosa en el caso de investigaciones aplicadas que deben servir de sustento a posteriores decisiones que comprometan la vida, la salud o el bienestar de las personas o la seguridad de un estado.

En segundo término, si lo que buscamos es perfeccionar las herramientas de análisis que se utilizan en inteligencia, se debe prestar atención asimismo a los diversos aspectos psicológicos y cognitivos que los analistas utilizan. Una profunda reflexión sobre los estilos posibles de abordar el conocimiento del mundo complejo se impone como paso previo a cualquier intento de avanzar en las metodologías existentes.

Por ejemplo, hoy se sabe que muchos de los fenómenos mentales que se ubican dentro del gran saco de la intuición, son en realidad procesos mentales estrictamente racionales, razonamientos que siguen "vías" mas cortas o que saltean etapas, pero que de ninguna manera pueden considerarse "iluminaciones" surgidas de la nada. En un cerebro sin un conjunto de conocimientos teóricos previos relevantes y sin la experiencia necesaria para elaborar estrategias heurísticas creativas en función de estos, es poco factible, por no decir imposible, que emerjan soluciones adecuadas para dar respuesta a los problemas inherentes a una investigación.

El "arte" del analista forma parte del proceso de resolución de problemas, especialmente en la formulación de hipótesis para evaluar,[667] pero no surge jamás en el vacío sino a partir de una base de conocimientos precedentes, del dominio de un método, de la aplicación de un entrenamiento constante y sistemático y, a menudo, como corolario de un largo y lento aprendizaje de ensayo y error.

La modesta intención de este trabajo es construir una pequeña plataforma de mínima coincidencia entre los que consideran a la investigación de inteligencia un arte y los que la

---

[666] John R. Platt, "Strong Inference," (Inferencia fuerte) *Science* 146, no. 3642 (16 de octubre 1964): 347-353.

[667] Por ejemplo, no es incluida el la lista de "elementos" del método científico la "creación de hipótesis" como respuestas alternativas a la "pregunta llave" porque vienen, en su variedad, tanto de la intuición como de la "racionalidad." Ver Isaac Ben-Israel, "Philosophy and Methodology of Intelligence: The Logic of Estimate Process," (Filosofía y metodología de la inteligencia: lo lógico del proceso estimativo) *Intelligence and National Security* 4, no. 4 (octubre de 1989): 700.

consideran una ciencia. Sencillamente porque en lugar de discutir creemos que es más constructivo considerar ambos enfoques no excluyentes sino complementarios. Si logramos construir esa plataforma y justificar que la producción de inteligencia, al menos en parte, se asemeja al proceso de producción de nuevo conocimiento, avanzaremos unos pasos para hacer más eficiente y eficaz el empleo de recursos científicos en el campo de inteligencia.

La ciencia se basa en principios y conceptos filosóficos. Los investigadores de inteligencia y los científicos sociales emplean con frecuencia conceptos como "proceso", "conocimiento", "dato", "hipótesis", "evidencia empírica," "verdad", "argumento", "valores y normas".[668] Asimismo, dan por supuestos algunos principios generales, como el principio de no contradicción, el principio ontológico de la realidad del mundo externo y el principio epistemológico de la cognoscibilidad del mundo, que son[669] todos ellos conceptos estrictamente filosóficos.

No pretendemos afirmar que toda filosofía puede considerarse útil para reflexionar sobre los problemas de investigación relacionados con la inteligencia, pero sí existe una clase de filosofía "capaz de interactuar con la ciencia," que puede resultarnos de gran utilidad y contribuir al progreso de la disciplina:

> identificando problemas, analizando y refinando enfoques, elucidando conceptos generales, descubriendo presupuestos, analizando y descubriendo teorías, evaluando pruebas, fomentando conexiones interdisciplinarias y desenmascarando tendencias seudocientíficas y anticientíficas.[670]

Los auténticos filósofos pueden ayudar a ampliar las miras del investigador dándole una concepción del mundo que le sirva de orientación general a modo de un mapa de carreteras. Una concepción del mundo adecuada puede asimismo ayudar a detectar agujeros en nuestro conocimiento básico sobre determinadas cuestiones. En momentos en que la problemática a investigar, tanto en inteligencia estratégica como en todas las ciencias sociales, se define en contextos difusos de alta incertidumbre, una ayuda de este tipo no debiera ser despreciada.[671] La investigación de inteligencia estratégica se empeña en detectar posibles amenazas y oportunidades, en avizorar a tiempo futuros problemas y desafíos: estas cuestiones presuponen un cuerpo de conocimientos teóricos sin los cuales dicho trabajo resulta imposible.

Cuanto más sabemos, más problemas podemos plantearnos. Los interrogantes surgen sobre una base previa de conocimientos teóricos. La habilidad de percibir problemas concretos sus-

---

[668] Lista basada en observación personal. Sobre el tema de los conceptos filosóficos empleados por las ciencias sociales ver Mario Bunge, *Relación entre la Sociología y la Filosofía* (Madrid: Editorial EDAF, 2000), 26 y otras

[669] Bunge, 26 y otras.

[670] Bunge, 27.

[671] Sirve de "literatura" para entender el "contexto" del campo psico-social de los políticos; es decir, el ambiente donde trabajan los profesionales de inteligencia.

ceptibles de ser encarados con una actitud científica y de formular hipótesis que brinden explicaciones a los mismos, es propia de los investigadores. Pero los filósofos pueden ayudar en el tratamiento de dichos problemas a lo largo de las diferentes fases de investigación. Según el destacado epistemólogo Mario Bunge, pueden hacer lo siguiente:

> 1. Ayudar a clarificar el enunciado del problema a la luz de su visión general y con la ayuda de herramientas lógicas.
>
> 2. Ayudar a hacer la lista de los medios empíricos y conceptuales necesarios para abordar el problema en cuestión.
>
> 3. Ayudar a reconocer si la solución propuesta es tal solución o sólo es un galimatías de frases incomprensibles disimuladas tras la jerga de una determinada escuela.
>
> 4. Ayudar a advertir las consecuencias lógicas de la aceptación o rechazo de la solución propuesta.
>
> 5. Ayudar a identificar la evidencia empírica relevante para la comprobación de la solución propuesta.[672]

El autor observa además que los filósofos incapaces de hacer preguntas "científicas" interesantes, o que realicen preguntas que no sirvan para ayudar en la resolución de problemas concretos, no deberían ser tomados en consideración por los científicos. Nos permitimos agregar que tampoco por los investigadores de inteligencia.

El desarrollo de la investigación de inteligencia en general y la investigación de inteligencia estratégica en particular depende en gran medida de la buena disposición de los propios investigadores para revisar la filosofía y la metodología de base de la disciplina, profundizar la búsqueda de mayor objetividad en sus análisis y ampliar su capacidad para realizar teorizaciones creativas que puedan ser avaladas por la verificación empírica. Se acepta el enfoque de considerar a la inteligencia como una disciplina tecnológica social — en los niveles operativo y estratégico — debe resaltarse asimismo el peso y la importancia que adquiere en este caso el factor ético puesto que, como tal, se vuelve responsable dentro de la sociedad.

Porque se nutre y apoya en conocimiento teórico proveniente de diferentes ciencias sociales básicas (Sociología, Psicología, Antropología, Historia, y más) y físico-naturales (Geografía, Meteorología, y semejantes), la investigación de inteligencia queda habilitada para adquirir status científico. La tecnología agregada al proceso de investigación de inteligencia la hace, sin embargo, diferente. La tecnología, nos podemos plantear por definición, usa el conocimiento para elaborar planes — o artefactos — que contribuyen a modificar la realidad natural o social con fines predeterminados. Su finalidad última no es explorar lo real, la búsqueda de la "verdad" científica, o el descubrimiento de leyes generales

[672] Bunge, 37.

sino la acción, y en consecuencia debe asumir la *responsabilidad moral* que ésta conlleva y que es inherente a toda ciencia aplicada.

> A diferencia de las ciencias sociales básicas, la tecnología social muy rara vez — o nunca — es imparcial: es inevitable que esté a favor o en contra de ciertos intereses. Sin embargo, para ser eficaz debe ser tan objetiva como aquéllas. Una vez más, esta distinción entre objetividad (una categoría filosófica) e imparcialidad (una categoría moral y política) es de naturaleza filosófica.[673]

Para incrementar el rigor científico de las investigaciones que se realizan en el área de inteligencia en sus distintos niveles estimamos, pues, necesaria la reflexión sobre los distintos problemas filosóficos, ontológicos, epistemológicos y metodológicos que presentan obstáculos a su desarrollo.

Si las investigaciones de inteligencia en sus diferentes fases (recolección, análisis de datos, estimación, verificación, probable evolución) no pueden entenderse de la misma manera que otras investigaciones sociales; a saber, por medio de la observación, la conjetura, la contrastación empírica y la argumentación, entonces planteamos que las investigaciones de inteligencia nunca podrán ser consideradas verdaderamente científicas y por lo tanto tampoco deberían ser tenidas por confiables para asistir a la planificación estratégica y guiar a la acción política o militar.

El ethos de la inteligencia según los propios especialistas

El enfoque tradicional de Sherman Kent[674] define la Inteligencia como "conocimiento, organización y proceso"; más recientemente se la ha conceptualizado como "proceso, profesión y política."[675] Dado el contexto actual, donde las amenazas se diversifican y la complejidad de los problemas aumenta en relación combinatoria a la cantidad de variables que deben ser consideradas y la inteligencia está adquiriendo un valor inapreciable

---

[673] Mario Bunge, *Las Ciencias Sociales en Discusión* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1999): Prefacio, 9. Título del original en inglés: *Social Science under Debate* (Toronto, Canada: University of Toronto Press, 1999). El Dr. Mario Bunge es un eminente físico y epistemólogo argentino radicado desde 1966 en Canadá, por quien guarda la autora un especial reconocimiento en condición de maestro y guía. M. Bunge ha escrito numerosos libros en una amplia gama de temas relacionados con las ciencias, muchos de los cuales pueden resultar especialmente útiles para aquéllos que estén interesados en profundizar en la problemática de base de los estudios en ciencias sociales. Para ahondar en el pensamiento del autor ver su monumental obra *Treatise on Basic Philosophy*, en particular el volumen 7, *Philosophy of Science and Technology* part II, *Life Science, Social Science, and Technology* (Dordrecht-Boston: Kluwer Academic Publishers, 1985); y , muy relevante para el tema, *Finding Philosophy in Social Science* (New Haven, CT, Yale University Press, 1996), ambos sin traducción aún al castellano.

[674] Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1949; reprinted by Archon Books, 1965).

[675] 187 *Strategic Intelligence: Theory and Application,* eds. Douglas H. Dearth and R. Thomas Goodden (Carlisle, Pennsylvania: U.S. Army War College, and Washington, DC: Joint Military Intelligence Training Center, Second Edition, 1995). Introduction by Dearth, 3.

dentro de la gestión de gobierno, y suena prudente adoptar un amalgama de ambos enfoques. La dimensión "conocimiento" que S. Kent valoraba ya importante, resulta indispensable para efectuar aproximaciones interdisciplinarias a esa realidad sembrada de incertidumbre. La incorporación de la dimensión "política" de Dearth y Goodden adquiere asimismo primordial importancia. Ninguna ciencia aplicada debe pasar por alto su finalidad última. En el caso de la estrategia nacional, a cuyo servicio debe estar la inteligencia de gobierno, no está de más recordar que su fin último es la acción política en función de los intereses de la nación y para beneficio de todos los ciudadanos.

El contexto de creciente volatilidad en el que deben tomar sus decisiones los políticos y funcionarios gubernamentales, saca a la luz una inquietante paradoja que deberemos esmerarnos por resolver: cuanto más impredecibles se vuelvan las circunstancias, más urgente será la necesidad de lograr conocimiento válido que facilite el planeamiento estratégico nacional.[676]

Esta cuestión, sin embargo, hoy no parece preocupar demasiado a la mayoría de los responsables e implicados. Al menos no lo suficiente como para que políticos, funcionarios o investigadores de inteligencia presten mayor atención al desafío de mejorar la calidad del producto y de las relaciones entre productores y consumidores de inteligencia.

Por el contrario, terminada la guerra fría y obnubilados por la aparente bonanza "globalizada" de los '90, muchos políticos y funcionarios se dejaron arrastrar por el poco previsor optimismo[677] que los indujo a reducir drásticamente los "gastos" del personal en el área y a sobrevalorizar los medios técnicos de obtención de información en perjuicio de la inteligencia humana (HUMINT). Desde los propios organismos de inteligencia y pese a que en ciertos casos se redujo drásticamente el plantel de personal,[678] no surgieron tampoco enérgicas reacciones ni propuestas convincentes para revertir esas medidas. Es más, inclusive en esos ámbitos, muchos adhirieron con euforia a la idea de que las modernas tecnologías abrirían la posibilidad de acceder a un número ilimitado de fuentes abiertas y que esto bastaría para cubrir los requerimientos, evitando medios de recolección "políticamente" más costosos.

---

[676] Para más información sobre esta necesidad en Susana C. Lemozy y Martin Lucatti D., *"Proyecto Fénix": Problemas de Investigación de Futuro,* I parte (Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional, Cuadernos Académicos EDENA, 1999), 14. *http://www.mindef.gov.ar/edna/biblioteca/coleccion/67_2002.htm.*

[677] Adoptamos aquí un punto de vista deliberadamente ingenuo y benévolo, sin profundizar sobre intereses sectoriales o mezquinas luchas de poder infra-estatales.

[678] En la República Argentina, la administración De la Rúa echó a la calle o decretó el retiro de 1000 agentes de la SIDE, (Febrero 2000) entre los cuales figuraban valiosos analistas y destacados profesores, conocedores del área y los procedimientos de inteligencia. La reestructuración se efectuó con el único criterio de "achicar" este organismo estatal, sin tener en cuenta consideraciones de costo-beneficio a nivel político estratégico y las cuestiones de defensa y seguridad, sobre las que hubieran podido aconsejar entidades más especializadas. (El asesoramiento fue encargado a una consultora económico-financiera).

En concordancia con esta política, las principales instituciones gubernamentales responsables de la formación de profesionales en inteligencia otorgaron mayor peso curricular a disciplinas académicas de carácter general, y en muchos casos con contenidas superficial,[679] en detrimento de los conocimientos relacionados específicamente con las necesidades de la inteligencia, en particular la de proveer un alerta estratégico oportuno. Para la capacitación de personal perfiladas para poder evitar sorpresas no sólo es importante adecuar la política de inteligencia al contexto sino también prever las posibles evoluciones de éste último.[680]

Conocimiento, proceso, organización, profesión, política

Estos conceptos resumirían en pocas palabras el ethos de la Inteligencia. Los estudios concernientes a cada uno de estos factores pueden por consiguiente estimarse relevantes. Conocimiento, proceso, organización, profesión y política son en verdad aspectos diferenciados concernientes a las actividades de investigación, recolección de información y gestión, que se desarrollan dentro de la estructura organizacional de inteligencia, así como también de las tareas y responsabilidades de los integrantes del sistema. En función de estos factores podemos distinguir tres diferentes campos de actividades que interactúan entre sí dentro del área: *el campo científico, el técnico y el de orden práctico.*

En el nivel educativo (formación de profesionales de inteligencia) y en distintos aspectos durante el proceso de investigación que dichos profesionales llevan a cabo, la relación de la disciplina de inteligencia con el campo científico es evidente.[681] A estas alturas no queda margen para la discusión, al menos en los países donde ha alcanzado un mayor grado de desarrollo. En los centros de investigación y formación de profesionales de dichos países es evidente la preocupación por aplicar técnicas científicas tanto para la producción de conocimiento teórico de inteligencia como en los procesos de recolección, análisis e interpretación de la información que se procesa.[682]

Cabe reflexionar sobre algunas otras cuestiones envueltas en el proceso de investigación sobre las cuales aún se observan ciertas discrepancias. Más adelante avanzaremos en la caracterización disciplinaria de la Inteligencia y en la identificación de las similitudes, diferencias y factores específicos con respecto a otras ciencias, que se observan dentro del proceso de investigación que efectúa la inteligencia.

---

[679] Para la autora, hablando como consultora academica del IIFA, es imposible formar especialistas en una rama de la ciencia en el transcurso de cursos de pocos meses de duración.

[680] Dearth and Goodden, Ver Parts II, III y IV.

[681] Ver Russell G. Swenson, Francis J. Hughes y otros, *Research: Design and Methods* (Washington, DC: Joint Military Intelligence College, 2000), 1 a 7. También: Ben-Israel, 661-662.

[682] Existen numerosas publicaciones que avalan esta afirmación, muchas de las cuales están al alcance de los estudiosos del tema en bibliotecas especializadas y en sitios de Internet. Tan sólo a modo de ejemplo señalamos los "Occasional Papers" publicados por el Joint Military Intelligence College, Washington DC con la finalidad de promover la investigación en inteligencia e incrementar la calidad del análisis. Ver *http://www.dia.mil/JMIC/Publications/index.html.*

Respetando límites

Los límites lógicos, epistemológicos y ontológicos que condicionan las investigaciones donde el factor humano está presente, en ocasiones despiertan dudas en cuanto a la conveniencia práctica de aplicar el método científico a la inteligencia.[683] La brecha existente entre los exitosos productos obtenidos por las investigaciones científicas en las ciencias físico-naturales y los pobres resultados en las ciencias sociales, no debe sin embargo impulsarnos a abandonar el enfoque científico. Por el contrario debería impulsarnos a experimentar con técnicas estructuradas cuantitativas y cualitativas que nos permitan avanzar en la obtención de conocimiento.[684] Los principales obstáculos para el progreso de las ciencias sociales, aparte de la consuetudinaria insuficiencia de fondos, son las deficiencias filosóficas, lógicas, ontológicas, epistemológicas y éticas.

Uno de los resultados mas sorprendentes de la física en el siglo XX fue la comprobación de que, contrariamente a la idea de ciencias físico-naturales capaces de describir regularidades en la naturaleza, el mundo posee una intrínseca condición dinámica que complica y aun impide en ciertos casos efectuar predicciones exactas. Este descrubimiento introdujo en la teoría de la ciencia el concepto de aleatoriedad y erosionó la idea de que las cosas y los procesos evolucionaban de un modo necesario hacia un resultado previsible. Al resultar inaplicables los métodos deterministas, se recurrió entonces a leyes probabilísticas [685] y al uso de valores medios. Hoy sabemos que aún los sistemas más simples pueden alterar su comportamiento y evolucionar hacia estados inestables y que en los sistemas complejos los comportamientos aparentemente caóticos son frecuentes. En el caso de los sistemas sociales, donde el factor humano influye decisoria o casuísticamente, queda descartada toda posibilidad de efectuar predicciones racionales exactas sobre su probable evolución.

---

[683] Ben-Israel, 691.

[684] Para profundizar sobre estas posibilidades en Teatros de Operación (nivel conjunto) ver el estudio experimental realizado por Robert D. Folker, Jr., *Intelligence Analysis in Theater Joint Intelligence Centers: An Experiment in Applying Structured Methods,* Occasional Paper Number Seven (Washington, DC: Joint Military Intelligence College, 2000). El investigador de inteligencia creativo y preocupado por incorporar técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas de probada eficacia en distintos campos de la ciencia tendrá seguramente más a mano las numerosas publicaciones especializadas en Investigación Sociológica, Política, Económica, Estadística Social, Ciencias Administrativas y de las Organizaciones, Investigación Operativa, o otros. La experimentación con técnicas "importadas" de otras ciencias no sólo es metodológicamente aceptable, sino también recomendable.

[685] Para una interpretación de la probabilidad y la existencia de indeterminaciones "objetivas" posiblemente útil para en marcar las investigaciones de inteligencia estratégica, ver Karl Popper, *Un mundo de Propensiones* (Madrid: Editorial TECNOS, 1992). Título original: *A world of Propensities.*

1. Algunos problemas epistemológicos

La anticipación racional:

Aunque desde el punto de vista epistemológico la "predicción" científica en las ciencias sociales como hemos senalado es imposible, no es recomendable sin embargo abandonarse al escepticismo y pensar que efectuar pronósticos es una tarea fútil. Sí debemos estar conscientes de que la metodología que utilizaremos será en mayor medida de carácter inductivo y que los razonamientos de este tipo no pueden garantizar de éxito. La anticipación racional, necesaria para la acción, es siempre un salto a lo desconocido. El hecho crucial es que ninguna ánticipación racional es posible sin emplear una sustantiva cantidad de adecuados presupuestos y conjeturas.

Debemos, pues, conocer sus limitaciones y los problemas que presenta, a fin de juzgar adecuadamente qué podemos esperar de ella, sin dejar de tener siempre presente el principio de que no es racionalmente posible identificar y tener en cuenta todas las variables de un sistema complejo. A partir de esta premisa, resulta inevitable que la información disponible sea siempre incompleta y que los márgenes de error no puedan eliminarse. Cualquier tipo de predicción, inclusive aquellas basadas en evidencias extraídas de la información disponible, es inherentemente riesgosa. Una respuesta racional apropiada a una pregunta predictiva, en relación con un cuerpo de información dado, puede resultar errónea si dicho cuerpo de información no es continuamente analizado, evaluado y actualizado y no meramente incrementado en tamaño.

Siendo el mundo como es, efectuar predicciones será siempre una ocupación riesgosa y problemática. Pero los pronósticos, la previsión de posibles evoluciones o la creación de escenarios alternativos, pese a su carácter conjetural, tienen la virtud de prepararnos para el "por-venir". Para prevenir, planear, actuar y sobrevivir debemos anticipar el futuro. La investigación de futuro está llena de desaciertos pero acredita también logros "predictivos". Es una tarea creativa y la apreciación de su éxito relativo es inseparable de una estrecha observación del modus operandi de los mecanismos de los sistemas cuya posible evolución queremos anticipar. Solamente si se logra descubrir los patrones y mecanismos de funcionamiento de dichos sistemas, la "predicción" se hace posible, aunque nunca podrá asegurarse el resultado.[686]

Profecías autocumplidas:

En las ciencias sociales, toda "predicción" que se divulgue puede servir para frustrar o facilitar su cumplimiento.[687] Los fenómenos reflexivos también son inevitables: son conocidos los fenómenos de *feed-back* que se producen sobre el público al dar a conocer los resultados de encuestas de intención de voto, el anuncio de una "corrida" bancaria o la "predicción" de una espiral inflacionaria. Sin embargo, existen mecanismos metodológi-

[686] Nicholas Rescher, *Predicting the Future: An Introduction to the Theory of Forecasting* (Albany, NY: State University of New York Press, 1998), 50-51.

[687] Rescher, 50-51.

cos a través de los cuales estas complejidades reflexivas pueden ser en parte controladas. Las predicciones pueden ser diseñadas teniendo en cuenta su propio impacto y los especialistas sofisticados pueden, y lo hacen, ajustar sus procedimientos cuidando de esos efectos. Inclusive, en ocasiones es posible detectar sesgos voluntarios si se observan trabajos sucesivos de algún especialista. En teoría, los problemas de feed-back son superables. En la práctica, presentan dificultades.

Los temas epistémicos no podrían agotarse en el corto alcance de este trabajo. Nuestro propósito se limita a dejar esbozados, en primer lugar, algunos de los problemas espistemológicos actuales para el enfoque de las ciencias sociales en general, observables en el nivel académico, que podrían afectar negativamente a la Inteligencia en particular. Es probable que la Inteligencia, por tratarse de una comunidad particular y de carácter cerrado, haya estado y esté menos expuesta a las "revoluciones" anticientíficas. Pero nunca está de más mencionar las desventuras de otras ciencias sociales que se han dejado encandilar por el facilismo epistemológico. En segundo lugar, buscamos resaltar la importancia de conservar una *actitud científica* aún cuando no en todas las fases del proceso de investigación pueda aplicarse estrictamente el método científico y la de tomar conciencia de los límites del pensamiento racional.

2. Problemas ontológicos

Cuando se habla del plano ontológico se alude a la manera de abordar el mundo concreto y material teniendo en cuenta que sólo está permitido realizar dicho abordaje a través de las capacidades del pensamiento humano. Todo lo que se puede observar es observable desde *un punto de vista. "No hay visión desde ninguna parte.*"[688]

Ahora bien, hay tres maneras de encarar nuestro encuentro con los sistemas sociales, a saber: como un agregado de individuos autónomos (según lo hace el individualismo, ejemplo: Mill, Popper, Weber); como una totalidad no descomponible en partes (el holismo: Durkheim; Hegel-"el todo determina la parte"; Marx) o como un sistema de individuos relacionados entre sí (sistemismo: Morin, Prigogine, Bunge).[689]

Estos enfoques deben tomarse, sin embargo, como tipos ideales. En general los teóricos de las ciencias sociales, aún aquellos con una visión predominante, incorporan elementos que oscilan entre dos enfoques. (Marx lo hace entre el holismo y el sistemismo; Weber, entre el individualismo y el sistemismo; Talcott Parsons tuvo una visión de sistema de carácter idealista, que lo inclinó al holismo). El sistemismo y el holismo no deben confundirse: en tanto el segundo es irracionalista[690] y confía en el *intuicionismo* puro para obtener conocimiento de la realidad, el sistemismo sostiene que solamente por

[688] Bunge, 2000, 29-31.

[689] Bunge, 2000, 29-31.

[690] Popper efectúa una devastadora crítica del holismo en *The Poverty of Historicism,* 2ª ed. (London: Routledge and Kegan Paul, 1960). Traducción castellana: *La miseria del historicismo* (Madrid, Alianza, 1973).

medio del análisis de un todo en sus componentes y sus interacciones se puede acceder al conocimiento del mundo.

3. Problemas éticos

La consideración o no de valores constituye también un problema filosófico sobre el cual se debe reflexionar. Cualquier problema científico profundo tiene como trasfondo alguna filosofía. Una epistemología de los valores resultaría entonces también imprescindible para una Inteligencia con pretensiones de incrementar su status científico y profundizar su capacidad analítica objetiva.

M. Weber, genuinamente preocupado por preservar la objetividad, divulgó la idea de abstenerse de realizar juicios de valor, otorgándole a éstos una cualidad emotiva y subjetiva (conceptos derivados de la filosofía de Hume). Sin embargo, no alcanzó a darse cuenta que de este modo no dejaba espacio libre para la aplicación de los *componentes cognitivos objetivos* de la mente humana, que pueden y deben aplicarse en la valoración científica. Si lleváramos esta idea al límite, veríamos que el rechazo a emitir juicios de valor nos conduce necesariamente al *relativismo cultural.* Ahora bien, el posmodernismo adhiere entusiastamente a esta postura, cuando pregona, por ejemplo, la equivalencia de todas las culturas.

Las buenas intenciones de Weber al predicar la neutralidad valorativa para preservar la objetividad esencial del método científico puede transformarse en un boomerang. Si aceptamos la equivalencia cultural negándonos a ejercer nuestro discernimiento, deberemos asumir entonces que todo está bien y todo es aceptable. Todo cambio, desde esta óptica, se vuelve innecesario. En las ciencias aplicadas, la neutralidad valorativa — suponiendo que fuera *empíricamente factible* como postula el positivismo ortodoxo — se convertiría en un obstáculo para la implementación de cambios y, en consecuencia, en un impedimento para el progreso social.

Los antecedentes del relativismo cultural que postula el posmodernismo se remontan a una diversidad de corrientes de pensamiento más lejanas (existencialismo, heideggerianismo, nietzscheanismo, psicoanálisis jungiano y lacaniano, orientalismo, deconstructivismo, y semejantes). Estas corrientes rechazan o impulsan el abandono de los rasgos distintivos de la sociedad occidental y de la modernidad: el racionalismo, la creencia en la ciencia y la técnica, la idea de progreso:

> A la concepción objetiva de los valores, se opuso el relativismo; al universalismo, los particularismos culturales. Los términos esenciales del humanismo clásico — sujeto, hombre, humanidad, persona, conciencia, libertad — se consideran obsoletos.[691]

[691] Juan José Sebreli, *El asedio a la modernidad: crítica al relativismo cultural* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1991), 13.

El relativismo cultural abona el terreno para el surgimiento de nacionalismos extremos, fundamentalismos irracionales, populismos trasnochados y toda la gama de primitivismos y *derechos de minorías* que lejos de ser rebeldes y revolucionarios como pretenden están en realidad fuertemente asociados a las más viejas y ortodoxas corrientes reaccionarias.[692]

La esencia del trabajo del científico social y en especial de los científicos *aplicados* es actuar sobre la realidad para corregir condiciones consideradas negativas, aberrantes o injustas en función de un cuerpo de valores reconocido socialmente. Si en el seno de nuestra cultura resultan injustos e inaceptables los sistemas de castas, la esclavitud, el trabajo forzado, la explotación sexual de menores, la desigualdad de la condición femenina o la práctica de mutilaciones de mujeres, nada debería impedir que estos problemas sean abordados y estudiados objetivamente. Desde luego, un científico social *occidental,* lo hará desde un punto de vista cultural *occidental* y en función de los valores *occidentales.* Los relativistas objetarían en este caso la existencia de parcialidad ética y política. Como ya lo hemos señalado, cuando la meta es transformar la realidad, no debe confundirse objetividad con imparcialidad.

Toda ciencia aplicada o transformadora puede y debe guiarse por una escala de valores so pena de correr el riesgo de convertirse en conformismo, de sujetarse a la imposibilidad de condenar y sugerir alternativas para conductas egoístas o socialmente destructivas. Por ello, las propias ciencias aplicadas son capaces de identificar y analizar objetivamente los valores éticos subyacentes, a fin de detectar la posible presencia de ideologías enmascaradas no compatibles con nuestra visión y por lo tanto no deseables.

Si ignorar los valores resulta imposible para las ciencias aplicadas en general, no vemos por qué debería ser distinto en el caso de aquéllas que colaboran en el planeamiento de las acciones gubernamentales.

Sería ingenuo pensar que la *acción política* puede producirse en un vacío ideológico. Las políticas siempre se basan sobre el sistema de valores y creencias característicos de una sociedad política determinada. En nuestro caso, nos interesan los valores y creencias que constituyen el ethos de la modernidad. Porque sería aún más ingenuo de nuestra parte ignorarlo y dejar así abierto el espacio para que valores y creencias ajenos a dicha esencia a los cuales ya les hemos cerrado las puertas, se introduzcan de contrabando "por la ventana", con la excusa de combatir el "imperialismo cultural".

Como americanos, sin distinción de latitudes, somos herederos legítimos de la cultura occidental europea moderna que nace en la antigüedad grecolatina y tenemos el derecho y la obligación de defender ese patrimonio universal que hemos recibido, y que se ha mestizado, acrisolado y enriquecido en estas tierras a través de la mezcla de razas, nacionalidades, lenguas y creencias.[693] Alfonso Reyes expresó magistralmente esta idea:

---

[692] Sebreli, 15.

> Si nuestra conducta de americanos está en acoger todas las conquistas procurando con todas ellas una elaboración sintética, si validos de nuestro breve paso histórico y hasta de haber sido convidados al banquete de la civilización cuando ya la mesa está servida, lo cual nos permite llegar a la fiesta como de mejor humor y más descansados, queremos aportar a la obra ese calor, esa posibilidad física que haga al fin de ella un **patrimonio universal**.[694] (la negrita es nuestra)

En el continente americano se acrisolaron la vigorosa herencia europea y la del pasado ancestral de los pueblos que ya habitaban estas tierras, en una gesta común independentista, republicana y democrática.

Iberoamérica está enfrentando en la actualidad el desafío de definir su papel en el mundo, la alternativa de reverdecer su vocación modernista y decididamente incorporarse al concierto de países desarrollados o dejarse arrastrar por promesas socio-políticas populistas y demagógicas que pregonan el aislamiento e invocan falsas antinomias. Y este camino, en un contexto en el que cada vez más el poder se define como la capacidad de acción concertada, podría condenarla a un futuro por demás atemorizante e incierto.

Latinoamérica debe comprender que la posibilidad de practicar el juego ambiguo al que adhirieron durante décadas muchos políticos latinoamericanos ya no existe. El ataque terrorista del 11 de septiembre del 2001 marcó la impronta de una amenaza de nuevo cúneo, una nueva percepción de la inseguridad y una guerra de carácter diferente. Ya no se trata de estados atacando a otros para conquistarlos, sino de organizaciones impulsadas por fanatismos antioccidentales violentos. Y si esta nueva realidad hace necesaria una clara definición de identidades y pertenencias,[695] éstas no deberían utilizarse para construir fronteras divisorias, sino servir de base para afirmarse en ellas y salir al encuentro de un mundo cada vez más cercano y menos ajeno. Y esto exigirá, más tarde o más temprano pero sin lugar a dudas, un claro compromiso de nuestra parte. Podemos estar más o menos de acuerdo con la teoría del "choque de civilizaciones" que desarrolla Samuel Huntington[696] y en su estimación de consecuencias de este encontronazo cultural. Lo que no podemos es dejar de ejercer nuestra facultad y derecho, ante el avance de otras concepciones culturales, de aceptar las que consideremos aceptables y de rechazar aquéllas que afecten nuestros principios culturales más preciados.

---

[693] Borges se preguntaba "¿Cuál es la tradición argentina?" Y respondía: "Creo que podemos contestarla fácilmente, es toda la cultura occidental", Jorge Luis Borges, "Discusión", 1932, en *Obras Completas* (Buenos Aires: Emecé, 1974), 267.

[694] Alfonso Reyes, "Discurso por Virgilio", 1933, recopilado en *Obras Completas,* tomo XI (México: FCE, 1960).

[695] Más sobre el papel de Iberoamérica, (debate de diversos panelistas en el Foro de Toledo) ver J. C. Escribano, "Iberoamérica debate su papel en el mundo tras los atentados", *La Nación* (Buenos Aires), 11 noviembre de 2002, 1 y 4.

[696] Samuel P. Huntington, *El choque de Civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial (*Buenos Aires: Paidós, 1997). (Original: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order,* Touchstone, 1997).

Esto no significa adherir a una suerte de "fundamentalismo occidental": simplemente queremos recordar algunos de los peligros a los que están expuestas las "sociedades abiertas" democráticas y pluralistas,[697] cuando estos legítimos derechos son utilizados en su contra por enemigos encubiertos que están lejos de ser a su vez pluralistas y democráticos.

La apertura cultural que tradicionalmente ha caracterizado a todas las naciones americanas, países receptores generosos de inmigrantes procedentes de todos los rincones del planeta y que se ha plasmado en peculiares sincretismos locales a lo largo del hemisferio, también puede convertirse en una vulnerabilidad. Esta vulnerabilidad no nos es privativa: como han notado académicos representantes de la tradición occidental, en todo el mundo se expanden, por medio de los cada vez más frecuentes flujos inmigratorios, *"culturas de difícil asimilación"* o "*religiones fuertemente dogmáticas (que) son incompatibles con las sociedades pluralistas y abiertas de occidente"*.[698]

El profesional de inteligengia puede concluir que marchamos hacia la concreción de un mundo fuertemente interrelacionado. Ningún país puede permanecer hoy ajeno a los problemas que comprometen el bienestar, la salud, la seguridad y el futuro de toda la humanidad. Si el siglo XX se caracterizó por las "fronteras de separación", hoy se habla de "construir fronteras de cooperación".[699] En el mundo actual la *independencia nacional* se perfila cada vez más como un medio que como un fin, la soberanía nacional ya no se visualiza como un valor absoluto que merezca ser defendido imponiendo un nacionalismo agresivo, anti-democrático y a la postre condenado siempre al fracaso. El aislacionismo es hoy impensable y todo político picado por la tentación de ponerlo en práctica debería encargar a los cientistas sociales estudios sobre los posiblemente altos costos y los dudosos beneficios de una política semejante.

> La autodeterminación nacional debería moderarse e incluso abandonarse cuando está en conflicto con la paz, el bienestar o la democracia. Por razones de prudencia — lo mismo que de moral — la soberanía sin paz, bienestar u democracia no es algo por lo que valga la pena morir[700]

Creemos que investigaciones sociales serias y objetivas — que esperamos de los profesionales de inteligencia — pueden clarificar el enrarecido y peligroso clima político en el que se debaten hoy los problemas latinoamericanos y brindar bases éticas a la acción

---

[697] Recordamos al lector los conceptos de Karl Popper en *La sociedad abierta y sus enemigos* (1945).

[698] Giovanni Sartori, "Las guerras preventivas serán necesarias", entrevista diario *La Nación*, Buenos Aires, sección Enfoques, 3 de noviembre de 2002, 1 y 3.

[699] Conceptos expresados por Celso Lafer, el sociólogo al frente de Itamaraty (hasta tanto no asuma Lula el poder) definió así la política de Brasil: "Si en el siglo XX fue hacer fronteras de separación, hoy se dedica a construir fronteras de cooperación", *La Nación,* Buenos Aires, 11 noviembre de 2002, 4.

[700] Bunge, 1999, 238.

política para que nuestros países se encaminen hacia un destino común y universalista, facilitando la solución de los graves problemas globales que nos aquejan.

El enfoque sistémico en las ciencias sociales y en Inteligencia

Ahora bien, en general, las políticas gubernamentales de los países menos desarrollados pecan de sectorialismo. Este problema puede relacionarse con el bajo grado de libertad de acción y autonomía relativa de los países más débiles frente a las presiones políticas y económicas de los más influyentes, que les dificulta la fijación de proyectos nacionales bien definidos y constantes. Consecuentemente, los intereses nacionales de estos países suelen ser difusos y estar muy condicionados a voluntades externas a su *poder nacional.* Los esfuerzos realizados en un sector a menudo se ven bloqueados por la falta de apoyo de otros sectores más expuestos a dichos condicionamientos.

Por ejemplo, los planes de ajuste y saneamiento económico — un tema de actualidad académica en estos días[701] — propugnadas por organismos de crédito internacionales, no pueden manifestarse ajenos, según lo hacen, a las consecuencias que su aplicación tendrá en otros importantes sectores de la sociedad, a saber, las inversiones en educación, salud, empresas comerciales y de servicios, industrias e investigación, a menos que apuesten al fracaso en el largo plazo, ya que los deudores, privados de toda posibilidad de desarrollo sustentable, tarde o temprano entrarán en bancarrota. La presión sobre la economía tiene así efectos sobre otros sectores cuya eficiencia es indispensable para el desarrollo. Y sin desarrollo integral la recuperación económica y el cumplimiento de los compromisos financieros se transforma entonces en un problema insoluble.

Otros ejemplos de fracasos de modelos sectoriales en épocas recientes son los intentos de imponer el desarrollo democrático propugnado por el liberalismo clásico sin concomitantes económicos y culturales que lo apoyen; o el modelo culturalista adoptado por organizaciones que se guían por marcos filosóficos teñidos de idealismo voluntarista y que elaboran planes basados en enfoques sectoriales. Sólo mediante un enfoque sistémico que contemple a la vez y coordinadamente los problemas sociales, políticos, económicos, y teniendo en cuenta las pautas culturales subyacentes, se podrán enfrentar los grandes desafíos globales.

La ampliación de la brecha entre los cada vez más extensos sectores sociales hundidos en la pobreza y los limitados sectores detentadores de riqueza y los problemas que de esto se derivan (migraciones en masa, concentración urbana de la miseria, degradación ambiental y las concomitantes violencia social, delincuencia, crimen organizado) están gestando en muchos países un caldo de cultivo propicio para luchas sociales cuyas consecuencias podrían resultar impredecibles y abonando un terreno fértil para la propagación de ideologías anti-modernas y proclives a adoptar la violencia como medio de lucha. En este mundo empequeñecido e interconectado el análisis objetivo más profundo de los subsistemas culturales se está volviendo indispensable; las

[701] Joseph E. Stiglitz, *El malestar de la globalización* (Buenos Aires: Taurus, 2002).

comunidades lingüísticas, epistémicas, artísticas e ideológicas — incluso las comunidades de Inteligencia — que lo integran ineludiblemente se constituyen en micro-universos objetos de estudio.[702]

Los sistemas de cualquier envergadura solamente pueden entenderse y manipularse de manera sistémica, no sólo porque las conductas humanas son ininteligibles fuera de los variados sistemas de los que el ser humano forma parte (familia, empresa, instituciones gubernamentales) sino también por las *propiedades emergentes* que caracterizan a todo sistema, tales como la estructura, la viabilidad, la cohesión, la historia, el progreso, la decadencia, la distribución de la riqueza, todos ellos factores clave para la comprensión de su funcionamiento. No basta, en este caso, considerar sus estructuras, compuestas por el conjunto de conexiones comunicativas, formativas, recreativas que se manifiesten entre los miembros. También interesa captar los mecanismos de producción y difusión de los distintos productos culturales que, a su vez, serán probablemente similares (o no!) a los *mecanismos de producción y difusión* en otros subsistemas (de normas y valores en las organizaciones, entre ellas las gubernamentales, por mencionar sólo una de las posibles conexiones útiles para el análisis).

La investigación de inteligencia estratégica está en condiciones de aportar la visión sistémica necesaria tan sólo aceptando la viabilidad y conveniencia de adoptar este punto de vista. No estamos proponiendo nada absolutamente nuevo para los especialistas. Dos clásicos de la literatura en inteligencia estratégica, los de Kent y de Platt, propugnaron hace décadas un *enfoque sistémico* sin mencionarlo como tal, al establecer la serie de los diferentes *componentes* que actualmente se siguen empleando. El desarrollo de la inteligencia estratégica fue perfeccionando el análisis, estipulando variables e indicadores *tradicionalmente* aceptados. (No está de más recordar que tanto las variables como los indicadores deben ser consistentes con el universo en estudio. Cuando el universo varía su relevancia debe ser revisada).

Sin embargo, creemos que es posible avanzar todavía más hacia un análisis sistémico de la realidad, a través de técnicas capaces de interrelacionar más eficientemente los datos sectoriales y aprovechando al máximo las posibilidades de los análisis *micro y macro* combinados. Los analistas "llevan" adelante, en cada caso, un estudio "en profundidad" de cada sector (económico, político, tecnológico) pero las técnicas que se aplican para tratar de interrelacionar dichos componentes en un todo sistémico, es decir, con visibles propiedades emergentes, seguramente podrían refinarse.

Esto podría lograrse adoptando *anticipadamente*, es decir, con carácter de teoría,[703] un marco conceptual que relacione horizontalmente la información correspondiente a cada sector, permitiendo extraer un mayor conocimiento "agregado" de la información dis-

[702] El pensamiento de Morin es especialmente enriquecedor para ampliar la visión sistémica y nuestra capacidad de aprehender y comprender el fenómeno de la complejidad, en Edgar Morin, *El Método,* Tomos 1, 2 y 3 (Madrid: Cátedra, 1988); versión original: *La Methode* (Paris: Editions du Seuil, 1986); también su *Introducción al pensamiento complejo* (Barcelona: Gedisa, 2001); versión original, *Introduction a la pensée complexe* (París: ESPF Editeur, 1990).

ponible, en virtud de las propiedades emergentes características de todo sistema (nivel macro) y que pueda a la vez identificar los "cables a tierra", los cordeles materiales y concretos que relacionen dicho marco teórico con los actores individuales y protagonistas reales (nivel micro) sin cuya consideración cualquier marco teórico carece de sentido práctico. Resulta evidente que un marco teórico de esa índole, teniendo en cuenta la complejidad de los problemas en un mundo donde las nociones de distancia y de frontera se han vuelto categorías deshechables, debe ser interdisplinario.

Dejamos aquí sólo esbozada una tesis para iluminar posteriores estudios en la búsqueda de una teoría general de inteligencia estratégica en el marco aún más amplio de una teoría sistémica de las ciencias sociales.

Similitudes y diferencias entre Ciencia Básica y Ciencia Aplicada: Su relación con la Inteligencia.

Las ciencias fácticas (por oposición a las ciencias formales que se mueven dentro de sistemas conceptuales cerrados abstractos) están íntimamente relacionadas con la realidad pasible de ser observada a través de fenómenos empíricamente contrastables. Las ciencias fácticas, según el fin que persigan, se dividen en dos clases: ciencia pura (investigación básica) y ciencia aplicada (tecnología).

Entre la ciencia básica y la ciencia aplicada existen semejanzas y diferencias que hacen al status epistemológico de ambas. En tanto las primeras estudian el mundo con fines cognoscitivos, las segundas utilizan el conocimento científico con fines prácticos. Ambas buscan el conocimiento, pero en tanto la primera lo hace para estudiar y comprender la realidad, la segunda pretende efectuar cambios en la misma, inventando formas racionales para saltar del "ser" al "debería". La primera utiliza sistemas de teorías para tratar de explicar los fenómenos concretos, la segunda utiliza el conocimiento como un medio para modificar la realidad.

---

[703] El enfoque teórico sugerido es el sistémico. Todo grupo humano estructurado, desde la familia hasta el sistema mundial, puede concebirse compuesto por seres humanos y sus artefactos inmersos en un medio en parte natural y en parte artificial y unidos por lazos — algunos cooperativos, otros competitivos — biológicos/psicológicos, económicos, culturales y políticos. Este enfoque busca la comprensión de las relaciones individuo-sistema. Los componentes últimos de los sistemas son organismos con funciones mentales, necesidades y deseos, pero las sociedades son entes supra-orgánicos y supra-psicológicos con propiedades emergentes (por ejemplo, la división del trabajo, la distribución de la riqueza, el nivel de desarrollo cultural o técnico). Las sociedades y sus subsistemas son visualizadas por este enfoque como sistemas concretos o materiales caracterizados por propiedades y regularidades sociales relacionadas con propiedades y pautas individuales. Estas hipótesis básicas de la teoría sistémica implican la construcción de modelos de análisis integrales: ningún subsistema puede analizarse sin tener en cuenta al menos algunas de las variables que caracterizan a los demás subsistemas. (Más sobre el enfoque sistémico en Mario Bunge, *Sistemas Sociales y Filosofía* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1995).

La tecnología moderna, a diferencia de las artes o simples técnicas tradicionales basadas sólo en la práctica y la experiencia, valora y utiliza el conocimiento científico al que le agrega algún tipo de conocimiento nuevo y específico y lo aplica para resolver problemas o brindar respuesta a desafíos objetivos de un modo cada vez más eficiente. Presenta a la ciencia pura nuevos problemas prácticos para resolver. Ciencia pura y ciencia aplicada se relacionan mutuamente intercambiando conocimientos de carácter teórico/práctico:

> La investigación básica recolecta datos, hace conjeturas y urde modelos (aproximadamente) verdaderos de cosas reales, sin tomar otro partido que la honestidad intelectual. Su tarea es describir, explicar y si es posible pronosticar: no prescribe nada. [704]

La tecnología en cambio, es instrumental y si bien debe preocuparse, al igual que la ciencia básica, por la objetividad, no es jamás imparcial. Y por consiguiente los tecnólogos se ven obligados a enfrentar problemas internos de carácter ético, como señalara Merton[705] décadas atrás.

Las cuestiones de responsabilidad moral representan una arista filosa en la aplicación de tecnología al cambio social. La tecnología puede plantear problemas éticos tanto como políticos, dado que vuelve más eficaces acciones que pueden beneficiar o perjudicar a determinados sectores. En manos de las corporaciones y/o el gobierno, la tecnología es una herramienta poderosa que puede ser bien o mal empleada. Si bien debemos estar alertas sobre estas cuestiones, el hecho de que la tecnología pueda emplearse para fines inaceptables dentro de nuestro sistema de valores no debe afectar nuestra racionalidad hasta el punto de renegar de sus posibilidades para la acción positiva.

A diferencia de la ciencia general, las investigaciones de inteligencia no practican una ciencia abierta a la comunidad científica ni pretenden realizar generalizaciones. La falta de apertura resulta un impedimento para la propia evolución y el desarrollo y perfeccionamiento de sus técnicas. Esto en parte podría corregirse mediante un mayor intercambio inter-agencias. No otra cosa estamos promoviendo mediante el incipiente esfuerzo que este libro representa.

En cuanto al impedimento de plantear generalizaciones universales, si bien es una realidad que asumimos, cada situación de inteligencia, aún en su singularidad, brinda bases para la creación y modificación de doctrina, que pasa a formar parte del cuerpo de conocimientos disponible de la inteligencia como disciplina específica. Podría objetarse también que las teorizaciones de inteligencia no exceden el nivel de hipótesis de trabajo las cuales, por añadidura, no pueden ser sometidas a contrastaciones previas a los

---

[704] Bunge, 1999, 324.

[705] Robert K. Merton, *The Sociology of Science: Theoretical and Empirical Investigations* (Chicago, University of Chicago Press, 1973). En Castellano: *La Sociología de la Ciencia* (Madrid, Alianza Editorial, 1977).

hechos, aunque sí nos cabe considerar los mismos hechos como contrastaciones *de facto a posteriori.*

Las similutudes y diferencias entre el método científico y el ciclo de inteligencia han sido ya señaladas y estudiadas por diversos autores a partir de las ya clásicas afirmaciones de W. Platt. Ambos procesos, en definitiva, no son más que expresiones más sofisticadas y controladas del pensamiento cartesiano. Además, el espacio para la aplicación ortodoxa del método científico durante el proceso completo de investigación de inteligencia es variable. Así como es limitada la aplicación del método científico durante la práctica pedagógica o médica, también lo es en la práctica profesional o en algunas actividades de inteligencia. Pero el método científico puede y debería aplicarse en las investigaciones que se plantea la Inteligencia con la misma naturalidad con que se lo aplica en investigaciones pegagógicas o médicas.

Pero aun cuando aceptemos de buena gana las similitudes que el ciclo de inteligencia guarda con el proceso de investigación científica, debemos tener en cuenta que los diferentes niveles de análisis también influyen y condicionan la aplicación sistemática del método científico y las técnicas de análisis. En el nivel táctico en ocasiones ambos se asemejan a un proceso de características *sherlockholmesianas*, en el cual los razonamientos de tipo deductivo son frecuentes. La estructura más definida que presentan los problemas de nivel operacional en relación con los problemas de inteligencia estratégica y contar con datos cuantificables, permiten asimismo el empleo de métodos analíticos estructurados.

Por el contrario, las investigaciones de inteligencia estratégica, que manejan variables prioritariamente cualitativas, deben conformarse con un mínimo de éstos últimos, utilizar los menos confiables métodos subjetivos y efectuar inferencias no demostrativas que no garantizan la obtención de certezas. Este tipo de investigaciones dependen fuertemente del raciocinio y juicio del investigador. Pero es precisamente en este nivel, donde un mayor horizonte temporal nos introduce en la incertidumbre y donde el campo de estudio puede extenderse hasta el sólo límite de nuestro entendimiento, el que ofrece al mismo tiempo la oportunidad de realizar estudios más profundos, diversificados y complejos, de convocar a especialistas de las ciencias humanas y sociales e incorporar sus métodos y técnicas.

Si bien tenemos en cuenta las diferencias existentes entre el proceso de investigación propio de las ciencias aplicadas y el proceso de investigación de inteligencia, pensamos que el profesional de inteligencia seguramente tiene a lo largo de su carrera oportunidades para realizar verdadera ciencia aplicada para la resolución de problemas concretos y el deber de guardar, en todo momento y sobre todo, una *actitud científica.*

Hacia la transformación de las organizaciones de Inteligencia: del enfoque sistémico de las ciencias sociales a las socio-tecnologías[706]

Estimamos que la complejidad y la multidimensionalidad de los problemas sociales presentan en la actualidad desafíos que no pueden ser enfrentados por amateurs sino que

necesariamente requieren de profesionales (de inteligencia) especializados en disciplinas socio-tecnológicas.[707]

En este punto surgen algunos interrogantes que requieren atención: ¿Qué se entiende por socio-tecnología? ¿Cuál es el status epistémico de las socio-tecnologías? ¿Qué problemas filosóficos plantean? ¿Es pertinente considerar a la Inteligencia una disciplina socio tecnológica en su totalidad o solamente en alguno de sus niveles? Durante el complejo proceso de inteligencia ¿Es posible identificar actividades fácilmente relacionables con la ciencia, con la tecnología o con la acción práctica? Si esto es así, ¿Podríamos caracterizarla como una disciplina científico-tecnológica?

Los "sociotecnólogos" estudian problemas y recomiendan soluciones para distinto tipo de problemas sociales pero el abordaje práctico corresponde a los políticos, a los funcionarios, administradores, trabajadores sociales, y otros. De una manera ideal, en las organizaciones modernas — dando por sobreentendido que éstas son "racionales" según el modelo weberiano — estos individuos deberían ejercer sus servicios no sobre la base de un aprendizaje meramente empírico, sino a la luz de los estudios y recomendaciones que efectúan los sociotecnólogos.

Los sistemas sociales artificiales modernos (fábricas, empresas, estados, bancos, ejércitos, hospitales) son sistemas socio-técnicos.[708] Dichos sistemas, cada uno en su respectivo campo de acción, constituyen organizaciones diseñadas para actuar dentro de la realidad e influir sobre ella cumpliendo finalidades preestablecidas.

Los sistemas socio-técnicos — como el estado y el gobierno — cuyos integrantes individuales, al menos en teoría, podrían ser observables (iglesia, sindicatos, partidos políticos, fuerzas armadas, corporaciones empresariales) en determinados casos son

---

[706] "No hay ciencias sociales autónomas porque todas estudian la misma cosa: la sociedad. De allí que sean interdependientes: las fronteras entre ellas son en gran medida artificiales. Peor aún, poner el acento en esas fronteras obstruye el progreso, porque bloquea el flujo de diferentes perspectivas sobre una sola materia. La conciencia de esta artificialidad favorece un enfoque unificado del estudio de los hechos sociales y el abordaje de complejos y serios problemas sociales. Todos éstos son, por definición, multidimensionales y difíciles de resolver. **Lo cual nos lleva a la sociotecnología.**" (la negrita es nuestra) Bunge, 1999, 322

[707] Para profundizar en el tema de la relación entre Ciencia-Sociedad-Técnica y los problemas filosóficos planteados por la Tecnología, ver J. Agassi, *Technology: Philosophical and Social Aspects* (Dordrecht y Boston: Reidel, 1985); Bunge, 1985 y 1996; y Carl Mitcham, *Thinking Through Technology* (Chicago, University of Chicago Press, 1994).

[708] Un "sistema sociotécnico" puede caracterizarse como un sistema social, producto del diseño, en el cual el trabajo se hace con la ayuda de dispositivos diseñados por tecnólogos. "Un banco manejado por expertos financieros y operado por empleados con la ayuda de computadoras, es un sistema sociotécnico; no lo es, en cambio un banco donde todo se hace a mano y con reglas empíricas", Bunge, 1999, 327. Para profundizar el tema, ver: Kenyon B. DeGreene, *Sociotechnical Systems: Factor in Analysis, Design, and Management* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1973) y William A. Pasmore y John J. Sherwood, *Sociotechnical Systems: A Sourcebook* (La Jolla, California: University Associates, 1978).

deliberadamente opacos, y "rara vez exponen sus operaciones al escrutinio público y no se consideran obligados a rendir cuenta de sus actos ante el público en general, aunque esos actos lo afecten".[709] Como agrega Bunge, "éste es un notorio defecto de la limitación de la democracia a la política".

Esta opacidad a menudo restringe y aún impide al investigador el acceso a los datos requeridos para la construcción de modelos realistas de las organizaciones y poder así estudiar sus procedimientos, planes, políticas y pautas para la toma de decisiones. Este hecho a la postre tiene consecuencias negativas para la propia organización, ya que primariamente concebido e implementado para proteger el "secreto", se vuelve en contra suya y termina perjudicándose, al obstruir el avance y la difusión del conocimiento y la crítica, necesarios para corregir u optimizar su rendimiento.

En el caso específico de las organizaciones de inteligencia y según lo expresado en nuestra presentación de una encuesta sobre profesionalismo, señalamos que el secreto puede alcanzar niveles de paranoia.[710] Citando a Peter Gill, señalamos allí la necesidad de prestar atención a problemas tales como el control, el reclutamiento, el entrenamiento y la supervisión.[711] Sin embargo, el secreto, *sobre todo* en los organismos de inteligencia, resulta imprescindible para preservar la seguridad nacional, como así también la autonomía organizacional, necesaria para garantizar la objetividad e impedir que la insoslayable "parcialidad" — los organismos de inteligencia están y deben estar a "favor" de los intereses nacionales — se convierta en ceguera ideológica.

Recapitulando y cerrando el círculo, la ceguera ideológica se puede resolver por la ciencia aplicada a la administración y la gestión gubernamental. Por consiguiente, también, a las organizaciones de Inteligencia. Recordando la cita de Von Foerster,[712] "los sistemas observadores" también deben ser considerados sujetos de investigación cuando se busca optimizar su rendimiento. El perfeccionamiento del producto de inteligencia involucra asimismo el perfeccionamiento de los organismos responsables de producirlo. Una cuidadosa y objetiva *auto-evaluación integral y continua* de dichas organizaciones, de sus estructuras, mecanismos, procesos y relaciones con el ambiente externo es sólo un imprescindible punto de partida. Las evaluaciones y los controles externos al sistema, también necesarios, constituyen cuestiones sobre las cuales sería metodológica y políticamente inapropiado generalizar.

Pensamos que la Inteligencia ha alcanzado en la actualidad la suficiente madurez como para estar incluida también por mérito propio entre las disciplinas tecnológicas: posee un

---

[709] Bunge, 1999, 329.

[710] Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy, "Percepciones Comparadas sobre el Profesionalismo de Inteligencia en América del Sur y Central", ponencia presentada en la conferencia REDES 2002, Brasilia, Agosto 2002. Version ingles disponible en *htpp: //www3.ndu.edu/chds/redes2002/*

[711] Peter Gill, *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State* (London, Frank Cass, 1994), 241.

[712] H. Von Foerster, "Epistemology of Communication", en Kathleen Woodward, ed., *The Myths of Information* (London: Routledge and Kegan Paul, 1980), 17.

campo de actuación específico, ha desarrollado técnicas y procedimientos especiales y presenta una marcada tendencia a utilizar el conocimiento científico, tanto para alcanzar el logro de su misión institucional en forma más efectiva como para estudiarse a sí misma a fin de superar los problemas organizacionales que pudieran afectarla.

Sus características de diseño organizacional y la creciente incorporación de tecnología tanto en el proceso de producción de inteligencia como en sus estructuras administrativas, de gestión y de control, la definen asimismo como un sistema socio-técnico. Como tal, le resultaría provechoso encarar investigaciones empíricas y teóricas para conocerse a sí misma y detectar y auto-corregir sus puntos débiles, mediante la observación, el análisis, la construcción de modelos hipotéticos y la constante prueba y verificación de los datos recogidos por negación de alternativos.

Algunas reflexiones sobre la Inteligencia como disciplina socio-tecnológica

Según lo expuesto, consideramos justificada la caracterización de la Inteligencia como una ciencia aplicada y a los sistemas dentro de los cuales se realizan actividades de inteligencia, como sistemas socio-técnicos, herederos del concepto de *organización moderna racional*, según el hoy en día revalorizado modelo de Max Weber.[713]

Las socio-tecnologías (ciencias de administración, educación, derecho) permiten alguna especie de control del comportamiento humano a través del diseño, rediseño y gestión de sistemas sociales (empresas y organismos gubernamentales, universidades o cárceles) con la ayuda del conocimiento científico con la meta de servir, ya sea a la industria como al gobierno. Debido a su potencial, la tecnología, para bien o para mal, está moral, ideológica y políticamente comprometida, y eso no puede evitarse. Deberíamos preguntarnos — y este interrogante no solamente atañe a la inteligencia — si es *socialmente sensible* y siempre respetuosa de los valores sociales.

En las sociedades modernas democráticas a*bsolutamente todas* las actividades en las cuales se encuentre comprometido el factor tecnológico (y resulta difícil en la actualidad imaginar sectores del accionar humano donde no lo esté) deberían idealmente estar sujetas a algún tipo de escrutinio y control público. Las actividades de inteligencia no son la excepción. Aceptamos que constituyen un caso muy especial que exige el ejercicio de una relativa autonomía y la aceptación pública de las acciones encubiertas que deba realizar en beneficio de la sociedad. Pero por esa misma razón reclama algún tipo de supervisión para evitar excesos o que el producto de las actividades sirva a intereses políticos o económicos sectoriales, corporativos o personales. Esto lo expresamos sin rasgarnos las vestiduras, puesto que el uso del potencial científico-tecnológico con fines ideológicos o para el beneficio de unos pocos no ha sido ni es un problema exclusivo del área de inteligencia.

---

[713] Jesse Souza, (compilador), varios autores, *A actualidade de Max Weber* (Brasilia: Editorial Universidade de Brasilia, 2000).

Aunque la inteligencia parezca salir ganando con esta apreciación general, nos apresuramos a resaltar otro aspecto delicado: todos los asuntos relacionados con *la seguridad nacional* siempre presentan las dos caras de Jano. La seguridad puede interpretarse como *defensa* — de la supervivencia de la nación y de la vida de sus habitantes — o ser utilizada como excusa para la *agresión*, en nombre de ideologías o presuntos valores culturales y religiosos que pretenden justificar una "guerra santa" y que a menudo encubren intereses materiales muy concretos. La guerra agresiva es considerada inmoral por el derecho internacional de las naciones occidentales. De interés especialmente a los profesionales de inteligencia, las posibilidades incluyen a las guerras de información, que facilmente puede ser de naturaleza defensivas u ofensivas. En el caso de agresiones terroristas o de amenazas de empleo de armas de destrucción masiva esta inmoralidad se evidencia *in extremis.*

No es nuestra intención establecer normas, sólo nos limitamos a marcar la conveniencia de poner en práctica mecanismos de preservación en los sistemas nacionales y en los presentes y futuros sistemas supranacionales para evitar posibles e indeseados desvíos.[714] Una mayor concentración de poder en los organismos supranacionales de seguridad presentaría asimismo aspectos delicados sobre los cuales sería preciso reflexionar. Concomitantemente al incremento de la eficiencia de las organizaciones responsables de la seguridad internacional, aumentará la posibilidad de pérdida del control sobre las mismas. No sólo será necesario trabajar para la obtención de un adecuado consenso internacional que las legitime sino también implementar mecanismos cada vez más eficientes para que las controlen.

La adopción de una filosofía pro-científica de las ciencias aplicadas por parte de todas las organizaciones políticas — entre las que incluimos, por supuesto, también a las organizaciones de inteligencia — alentaría una teorización más rigurosa en relación con los hechos que seguramente redundará en una mayor efectividad en sus acciones. Pero más allá de los beneficios que se obtengan mediante el saber tecnológico, en ningún momento debemos olvidar que éste, en virtud de su potencial, conlleva asimismo serias responsabilidades morales.

El rol futuro de la Inteligencia

El mero sentido común nos indica que un tipo de amenaza solapada, difusa y extendida en redes invisibles sólo puede enfrentarse mediante redes de cooperación que se extiendan, difundan y, si es necesario, actúen igualmente en las sombras. Sin embargo, debemos recalcar que esto no sería de ninguna manera suficiente. Graves y crecientes problemas de otro tipo, pero asimismo íntimamente relacionados con los anteriores, están reclamando la atención y la cooperación internacional para su solución.

La seguridad nacional requiere de una adecuada salud pública; una economía fuerte; estabilidad política interna y capacidad de defensa, y elevado nivel de educación popular,

[714] Como una propuesta interesante y positiva para la resolución de las dificultades de aplicación del método científico a la Inteligencia, que ilustra a la vez el valor hacia la supervivencia, ver Ben-Israel, 692-693.

como también de un aceptable grado de desarrollo tecnológico. Si aceptamos este criterio, entonces todos los factores relacionados con estas cuestiones estarán relacionados con la seguridad nacional y para los profesionales de inteligencia debe este criterio por su estado o nivel servir de indicador para medir vulnerabilidades y fortalezas.

> La mitad de la humanidad vive en la pobreza, más de un tercio en la miseria, 800 millones de personas padecen desnutrición, alrededor de 1000 millones siguen siendo analfabetas, 1500 millones carecen de agua potable, 2000 millones siguen sin electricidad.[715]

Una doctrina de seguridad insensible a estos problemas a la larga sólo podría enfrentarse al fracaso o correr el peligro de convertirse en un fundamentalismo represor de las posibles rebeliones de los pobres. Mientras tanto, las formas de violencia intranacionales van en aumento y se manifiestan en el incremento de la delincuencia, la criminalidad y la inseguridad que, sobre todo en las grandes ciudades y sus conurbanos, donde se hacinan las grandes masas de emigrantes legales e ilegales, adquieren características de guerra social.[716] Los países privados de toda posibilidad de desarrollo, se van convirtiendo así en entidades caóticas ingobernables.[717]

A la luz de este panorama, resulta evidente que la Inteligencia y su potencial preventivo en todo lo relacionado con la defensa y seguridad, adquiere una enorme importancia. Ninguna nación, ni siquiera entre las más poderosas, podrá por sí sola brindar respuestas a los problemas que plantean las amenazas "difusas". Y ninguna nación por sí sola podrá encontrar soluciones a la suma de problemas que las hacen vulnerables e inseguras. Consecuentemente, la cooperación dentro del área de inteligencia se presenta como una tarea a asumir y un desafío que no puede ni debe rechazarse.

Establecer lazos cooperativos entre naciones para el alcance de objetivos comunes es siempre difícil. Ante la idea de fomentarlos en el ámbito de la Inteligencia seguramente muchos sonreirán con escepticismo.[718] Es un hecho que aún entre las agencias de inteligencia intranacionales existen rivalidades que a menudo obstaculizan el intercambio de información. Las relaciones entre productores y consumidores de inteligencia siempre

---

[715] Ignacio Ramonet, "Guerra Social", *Le Monde Diplomatique*, Noviembre 2002, 40.

[716] "Ante esta ola ascendente de lo que los medios denominan 'la inseguridad', muchos países, entre ellos México, Colombia, Nigeria, Sudáfrica, se han puesto a gastar más en el control de esta guerra social que en su propia defensa nacional. Brasil, por ejemplo, asigna el 2 por ciento de su riqueza anual (PBI) a sus fuerzas armadas, y más del 10.6 por ciento para proteger a los ricos de la desesperación de los pobres," Ramonet, 40.

[717] Oswald de Rivero afirma que el fracaso de la economía en los países en desarrollo, los transformarán en países inviables o ECIs (Entidades Caóticas Ingobernables), "Las entidades caóticas ingobernables", *Le Monde Diplomatique*, Abril 1999.

[718] Existen, sin embargo, sugerencias de las realidades de cooperacion internacional de inteligencia, especialmente en contra a los actores no-estados, como mencionado por B. Raman, ex-director de la oficina de contra-terrorismo del servicio exterior de inteligencia de India, en *http://www.atimes.com/atimes/Front_Page/EB21Aa02.html,* el 20 de febrero de 2003.

es, también, dificultosa. Estos inconvenientes muy posiblemente se acentúen en el nivel supranacional.

La encuesta sobre profesionalismo de Inteligencia, que ha servido de base para este libro fue una primera aproximación para entender la "cultura" o "inclinaciones" de quienes sirven como profesionales de inteligencia en varios países del hemisferio. Aunque fue solamente un esfuerzo incipiente, fue útil para soportar la premisa de que un mayor entendimiento y cooperación entre los organismos de inteligencia de los países de las Ameritas es posible, aunque no sugerimos que fuera fácil lograrlo. Surgirán seguramente muchos escollos, pero también pensamos que existen fuertes razones para trabajar con ahínco y superarlos.

Algunas cuestiones básicas, para ir unificando criterios filosóficos que podrán servir de marco común y facilitar la operatividad, han quedado esbozadas en el presente trabajo. Asimismo, han quedado planteados los problemas que por su gravedad deberían impulsar a nuestros países a dejar de lado las susceptibilidades que siempre afloran cuando se habla de intercambio de información de inteligencia entre naciones, aún entre las que se reconocen como aliadas o "amigas". Podemos anticipar que los intereses nacionales siempre se interpondrán, hasta que se entiendan las amenazas que representan problemas más profundos, y que preservar la tradición occidental y sus libertades constituye la base de buena parte de los intereses compartidos por grandes sectores de población en todo el hemisferio. Ante las comunes amenazas a la seguridad, si no une el amor, que al menos nos una el espanto.[719]

[719] Jorge Luis Borges, "No nos une el amor sino el espanto, será por eso que la quiero tanto", último verso del poema *"Buenos Aires"*, el libro *El Otro, el Mismo* (1964), en *Obras Completas*, 325.

Biografía

Susana Cristina Lemozy, politóloga y educadora. Es egresada de la Universidad del Salvador, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, y del Curso de "Defense Planning and Resource Management" Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, USA. Se desempeñó como profesora y asesora pedagógica en la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino, en la Escuela de Inteligencia del Ejército Argentino y en la actualidad cumple funciones similares en el Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (Estado Mayor Conjunto). Es profesora investigadora en la Escuela de Defensa Nacional (EDENA), Argentina.
lemozy@arnet.com.ar

THE INTELLIGENCE RESEARCH PROCESS AS AN APPLIED SCIENCE

Susana C. Lemozy

ABSTRACT

The objective of this work is to share, with people and educational institutions for intelligence professionals, some thoughts on the application of science to intelligence research. We think that there are sufficient reasons to place the process of intelligence investigation among the applied sciences or social technologies. All studies that aspire not only to understand but also to influence social phenomena, not only to understand the behavior of human beings but also to influence their conduct, can and must make the effort to be scientific, in particular if they seek to carry out efficient political actions and responsibilities, as in the case of Intelligence.

Declaring intelligence as an applied science inevitably brings one to a critical examination of certain underlying philosophical concepts that are essential for sharpening analytic skills. This approach first leads one to search for links between the very process of intelligence research, the techniques that apply or could apply, and the philosophical concepts that always underlie the applied sciences. And, finally, it brings one to reflect upon how to transform intelligence organizations so that they are more able to meet current, serious challenges.

INTRODUCTION

In spite of the different points of view and divided opinions on this topic, there appears to be some consensus regarding the incorporation into intelligence research of the analytical methodologies typical of other sciences. Even the biggest defenders of intelligence analysis as an "art" based on intuitive, subjective judgment do not completely oppose dealing with some intelligence problems in a scientific manner. The problems addressed by intelligence are very important, involving national security and the lives of many people. It is of value, then, to give serious attention to how intelligence handles such problems.

Since the late 17th century, the physical and social science disciplines have advanced by leaps and bounds, thanks to the systematic application of the scientific method.[720] Certainly, the method and techniques of each discipline could be improved, but it is undeniable that their systematic utilization has achieved definitive results.[721]

---

[720] Required key elements to this method are: 1) key (research) question; 2) understanding the context of the question; 3) attention to validity and reliability of information and sources; 4) building a persuasive argument, based on refutation of alternatives.

[721] John R. Platt, "Strong Inference," *Science* 146, no. 3642 (16 October 1964): 347-353.

In the first place, it is necessary to acquaint social science students with the current influence, in certain academic sectors, of the ideas of "postmodernism" and the tendency to consider the scientific method as "reductionist" and insufficient, unable to address complex problems. Of course, problems that involve society, or the relationships of individuals, who act of their own free will, are certainly complex. It would seem that some researchers, in confirming the difficulties entailed in the study of social and human phenomena, rather than adjusting their research design, improving methods, and experimenting with new tools for observation and measurement to improve the rigor of the controls applied in their work, instead reject science, giving in to the temptation to accept all-encompassing and potentially dangerous holistic approaches.

This posture is potentially dangerous in the case of applied investigations that involve decisions that compromise life, health or the well-being of people or the security of the state.

In the second place, if the search is for perfection of the analytical tools that we utilize in intelligence, it ought to lend the same attention to other psychological and cognitive aspects of analysis. A profound reflection on the ways to tackle the knowledge of the whole complex is necessary to advance existing methodologies. For example, today it is known that many of the mental phenomena that we consider examples of intuition are really very rational mental processes, reasoning that follows short paths or that skips phases, but that in no way may be considered "enlightenment" coming from out of nowhere. It is not likely (and perhaps impossible) for adequate solutions to research problems to be produced by a mind that lacks a collection of relevant theoretic skills and that lacks the necessary experience to develop creative research strategies. "Art" is part of the problem-solving process, especially in formulating hypotheses,[722] but none of this happens in a void. Instead solutions emerge from a base of prior knowledge, from awareness of a method, or from the application of constant and systematic training. Often, solutions come as a by-product of a slow and lengthy process of learning by trial and error.

The purpose of this work is to build a bridge between those who consider intelligence research an art and those who consider it a science. This task is undertaken simply because it is best to consider the two approaches to be complementary, rather than mutually exclusive. If we are able to build this bridge, and we argue successfully that intelligence production is compatible with the scientific method of producing new knowledge, then we will create the means to make more efficient and effective use of scientific resources in intelligence.

Science bases itself in philosophical principles and concepts like "process," "knowledge," "data," "hypothesis," "facts," "truth," "argument," "values and norms."[723] Additionally, they assume some general principles: the logical principle that contradictions have to be resolved, the ontological principle that a real external world exists, and the

[722] For example, "hypothesis creation" is not included among the elements of scientific method because these alternative answers to the "key question" stem from intuition as much as from "rationality." See Isaac Ben-Israel, "Philosophy and Methodology of Intelligence: The Logic of Estimate Process," *Intelligence and National Security* 4, no. 4 (October 1989), 700.

epistemological principle that we can come to understand the world.[724] Naturally, these are strictly philosophical concepts.

Not all brands of philosophy may be useful in our reflecting on intelligence research problems, but there is a philosophy "capable of interacting with science" that can be of great use and can contribute to progress by identifying problems, analyzing and refining foci, illuminating general concepts, discovering suppositions, analyzing and discovering theories, evaluating proof, fomenting interdisciplinary connections and unmasking pseudoscientific and antiscientific tendencies.[725]

True philosophers can help to expand a researcher's horizons by providing a world view as general guidance, like a road map. An adequate world view can also help to detect holes in our basic knowledge on certain issues. When the problem to be investigated, whether in strategic intelligence or the social sciences, is defined in various terms of great uncertainty, help of this kind should not be undervalued.[726] Strategic intelligence research is focused on detecting threats and opportunities, and on timely identification of future problems and challenges: such requirements assume a theoretical knowledge base without which that job would be impossible.

The more we know, the more problems we can address. Questions arise from prior theoretical knowledge. The ability to perceive concrete problems that can be approached scientifically and the ability to develop hypotheses that can illuminate these problems, are what define researchers. But philosophy can help in handling problems of interest throughout the various phases of research. According to the well-known epistemologist Mario Bunge, philosophy can do the following:

> 1. Help to clarify the problem statement by providing the conceptual context and applying logic tools.
>
> 2. Help to compile a list of empirical and conceptual means for dealing with the issue at hand.
>
> 3. Help to recognize whether the proposed solution is really a solution or if it is just a collection of specialized jargon.
>
> 4. Help to warn of the logical consequences of accepting or rejecting the proposed solution.
>
> 5. Help to identify relevant factual evidence to test the proposed solution.[727]

---

[723] A list based on personal observation. For more on the philosophic concepts used by other social sciences, see Mario Bunge, *Relación entre la Sociología y la Filosofía* (Madrid: Editorial EDAF, 2000), 26 and others.

[724] Bunge, 26 and others.

[725] Bunge, 27.

[726] The philosophers' works serve as de facto "literature" to allow an understanding of the psychosocial "context" of politicians; that is, of the environment where intelligence professionals work.

Bunge also underscores that some philosophers are unfit to ask interesting "scientific" questions, or pose questions that do not serve to assist in concrete problem solving. They can be ignored. Intelligence researchers should also follow this advice.

The development of intelligence research in general and of strategic intelligence research in particular depends in large part on the will of researchers to review philosophy and basic methodology, to deepen the search for analytic objectivity and expand their capacity to theorize creatively so long as it can be backed by facts. If we accept this approach to considering intelligence as a techno-social discipline — at operational and strategic levels — we must also recognize the weight and importance of the ethical dimension and its importance within the society.

Intelligence research acquires a scientific status because it feeds on and is supported by theoretical knowledge from basic social sciences (Sociology, Psychology, Anthropology, History and more) and psycho-natural sciences (Geography, Meteorology, and the like). Technology, when added to intelligence research, changes it. Technology, by definition, uses knowledge to develop plans — or artifacts — with predetermined ends that contribute to natural or social reality. The ultimate purpose of intelligence as applied science is not to explore what is real, scientific "truth," or to discover general rules; instead it is to seek *action.* As a consequence, it must assume the *moral responsibility* that is inherent in all applied science.

> Unlike basic social sciences, social technology rarely-or never-is impartial: it is inevitably against or in favor of certain interests. However, to be efficient it must be just as objective as them. Again, this distinction between objectivity (a philosophic category) and impartiality (a moral and political category) is of philosophic nature.[728]

We estimate that to increase the scientific rigor of intelligence investigations at all levels, reflection is needed on the philosophical, ontological, epistemological and methodological problems that represent obstacles to the further development of the intelligence discipline.

If the different phases of intelligence research (collection, analysis, estimation, verification, and trend spotting) cannot be understood in the same way as other social investigations; that is, through observation, conjecture, fact-checking, and argumentation, then

---

[727] Bunge, 37.

[728] Mario Bunge, *Las Ciencias Sociales en Discusión* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1999), preface, 9. Original title: *Social Science under Debate* (Toronto, Canada: University of Toronto Press, 1999). Dr. Mario Bunge is an eminent Argentine Physicist and Epistemologist living in Canada since 1999, for whom the author has respect and admiration as teacher and mentor. M. Bunge has written many books on various topics regarding the sciences, many of which may be useful for those who are interested in social sciences. To further understand the author's thoughts, see his monumental work *Treatise on Basic Philosophy*, in particular volume 7, *Philosophy of Science and Technology* part II, *Life Science, Social Science, and Technology* (Dordrecht-Boston: Kluwer Academic Publisher, 1985); and also very relevant to this topic, *Finding Philosophy in Social Science* (New Haven, CT, Yale University Press, 1996), none of which has yet been translated into Spanish.

intelligence research will never truly be considered scientific and as a consequence may not be considered a trustworthy source to assist the strategic aspect of military or political action.

THE INTELLIGENCE ETHOS ACCORDING TO PRACTITIONERS

Sherman Kent's[729] traditional focus defines intelligence as "knowledge, organization and process"; more recently it has been interpreted as "process, profession and policy."[730] Given the current context, where threats are diverse and the complexity of problems increases in relation to the number of variables that ought to be considered, and where intelligence is becoming a valuable asset for government management, it is prudent to adopt an amalgam of both focuses. The "knowledge" dimension that Kent valued is indispensable to achieving interdisciplinary approaches under today's conditions of uncertainty. Dearth and Goodden's introduction of a "political" dimension is of great importance. No applied science can overlook its ultimate objective. In the case of national strategy, on behalf of which government intelligence serves, we must remember that its ultimate goal is political action on behalf of national interests and for the benefit of all its citizens.

The increasingly volatile context in which politicians and government officials must make decisions sheds light on a fascinating parodox that must be solved: No matter how much more unpredictable the circumstances become, that much more urgent is the need to achieve factual knowledge that can facilitate national strategic planning.[731]

However, this issue does not seem to worry the majority of those in charge today. At least not enough so that many politicians, officials or intelligence researchers pay greater attention to product improvement challenges and to improving the relationship between intelligence producers and consumers.

To the contrary, once the Cold War ended, and blinded by the apparent "global bonanza" of the 1990s, politicians and officials allowed themselves to be carried by a bit of optimism[732] that induced them to reduce the "budget" for intelligence personnel to the detriment of human intelligence (HUMINT). In spite of drastic personnel reductions[733] in intelligence organizations, there were not many energetic reactions or convincing proposals to reverse these measures. Even worse, many supported the idea that modern technology

---

[729] Sherman Kent, *Strategic Intelligence of American World Policy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1949 (reprinted by Archon Books, 1965).

[730] *Strategic Intelligence: Theory and Application,* eds. Douglas H. Dearth and R. Thomas Goodden (Carlisle, PA: U.S. Army War College, and Washington, D.C.: Joint Military Intelligence Training Center, Second Edition, 1995). Introduction by Dearth, 3.

[731] For more information on the need see Susana C. Lemozy and Martin Lucatti D., *"Proyecto Fenix" Problemas de Investigación de Futuro,* part I (Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional, Cuadernos Académicos EDENA, 1999), 14.

[732] This is a deliberately naïve and positive point of view, which overlooks the severe competition for resources among interest groups, and other bickering, within each country.

would open possibilities to access an unlimited amount of open sources and that this would be enough to meet the requirements, avoiding "politically costly" collection means.

In accordance with this policy, the main governmental institutions responsible for professional development in intelligence focused more on a general knowledge curriculum, in many cases superficial,[734] rather than on the specific knowledge related to intelligence needs, in particular, to providing strategic indications and warning. To develop personnel who are prepared to understand how to detect and avoid surprises, not only is it important to match intelligence policy to the world context, but also to foresee the evolution of that world context.[735]

KNOWLEDGE, PROCESS, ORGANIZATION, PROFESSION, AND POLICY

These five words summarize the meaning of intelligence ethos. A study of any and all of them may therefore be considered relevant. Knowledge, process, organization, profession, and policy are actually different aspects of research activity, including information collection and management, that occurs within the intelligence organizational structure. They also describe the tasks and responsibilities of each member of the intelligence system. With these terms, we can distinguish three distinct but overlapping areas within intelligence: *the scientific, the technical,* and the *practical* realms.

At the educational level (intelligence professional training) and at different levels of the research process that professionals carry out, the relationship between intelligence and science is evident.[736] No further discussion of this point is needed, at least in countries where this relationship has reached a higher level of development. The concern for applying scientific techniques for the production of theoretical intelligence knowledge, through intelligence collection, analysis and interpretation processes, is evident in those countries' professional research and training centers.[737]

---

[733] In Argentina, the De la Rúa administration threw out or forcibly retired 1,000 SIDE agents in February 2000, among whom were valuable analysts and well-known professors, experts in the substance and process of intelligence. The restructuring was conducted with the sole objective of reducing the size of this state organism, and did not take into consideration the advice of specialists on defense and security issues, nor on the costs and benefits at the strategic-political level. (The assessment was instead carried out by an expert in economic-financial matters).

[734] As an academic consultant for the Armed Forces Intelligence Institute, the author believes that it is impossible to develop specialists in a field like intelligence by having them take courses over a period of only a few months

[735] Dearth and Goodden, see Parts II, III and IV.

[736] See Russell G. Swenson, Francis J. Hughes and others, *Research: Design and Methods* (Washington DC: Joint Military Intelligence College, 2000), 1-7. Also: Ben-Israel, 661-662.

[737] There are many publications that validate this point, many of which are available to academicians in special libraries and at Internet sites. As an example we may point out the "Occasional Papers" published by the Joint Military Intelligence College, Washington D.C. that have the purpose of promoting intelligence research and increasing analytic quality. See *http://www.dia.mil/JMIC/Publications/index.html* for a list.

It is worthwhile considering some other issues involving the research process, about which there remain uncertainties. Later in this essay we will characterize the intelligence discipline and identify similarities, differences and unique features of intelligence research, in comparison with that of other sciences.

RESPECTING LIMITS

Logical, epistemological, and ontological limits sometimes raise doubts concerning whether it is appropriate to apply the scientific method to intelligence.[738] The gap between successful products obtained from scientific research in physical-natural sciences and unsuccessful results in social sciences must not lead us to abandon the scientific focus. To the contrary, it should lead us to experiment with quantitative and qualitative structured techniques that can allow us to further our knowledge.[739] The main obstacles to social science progress, aside from the usual insufficient funds, could be philosophic, logical, ontological, epistemological or ethical deficiencies.

All sciences seek to discover general laws that allow us to make trustworthy predictions, even if not all sciences make it possible to predict with the same level of trustworthiness. One of the most surprising results of the 20th century was the discovery that — contrary to the expectations of the physical-natural sciences that are capable of discovering regularities in nature — the world has an intrinsic, dynamic condition that complicates and in certain cases even denies the ability to make exact predictions. This discovery introduced the concept of *uncertainty* or *indeterminancy* to science theory, which undermined the idea that things and processes evolve in a necessary way toward a predictable result. As deterministic methods became inapplicable, some researchers resorted to probability methods[740] and to the use of averages.

Today we know that even the most simple systems are able to alter their behavior and evolve to unstable states and that within complex systems apparently chaotic behaviors are frequent. In the case of social systems, where human factors are influential, intentionally or not, the possibility of making exact, rational predictions about their probable evolution is totally discarded.

---

[738] Ben-Israel, 691.

[739] For further details on these possibilities at the Theater level, see Robert D. Folker, Jr., *Intelligence Analysis in Theater Joint Intelligence Centers: An Experiment in Applying Structured Methods*, Occasional Paper Number Seven (Washington DC: Joint Military Intelligence College, 2000). The intelligence researcher who is creative and willing to use quantitative and qualitative research techniques of proven effectiveness in many scientific fields will be more likely to have at hand many specialized research publications on Social, Political, Economic, Statistical, Administrative Management, and many other topics. Experimentation with "imported" techniques from other sciences not only is methodologically acceptable, but recommended.

[740] For an interpretation of probability and the existence of indeterminate "objectives," which could be useful for framing strategic intelligence research, see Karl Popper, *A World of Propensities* (Madrid: Editorial TECNOS, 1992).

1. Epistemological Problems

Rational Anticipation

Although scientific "prediction" in the social sciences is impossible from the epistemological point of view, it is not advisable to abandon skepticism and to think that prediction is a futile task. We must be conscious that the methodology we use will be inductive in character and this type of reasoning cannot offer guarantees of success. Rational anticipation, necessary for action, is always a leap into the unknown. The crucial fact is that no rational anticipation is possible without employing adequate presuppositions and conjectures.

We must, then, know its limitations and the problems represented by prediction, to adequately assess what we can expect from it, without always acknowledging that it is not rationally possible to identify and to consider all of the variables of a complex system. From this premise, it is inevitable that available information always is incomplete and that margins for error will not always be eliminated. Any type of prediction, including those based on evidence extracted from available information, is inherently risky. An appropriate rational response to a predictive question, in relation to a given body of information, can be wrong if such a database is not continuously analyzed, evaluated and updated, and not merely increased in size.

The world being as it is, making predictions will always be a risky and problematic occupation. But forecasts — the prediction of possible outcomes or the creation of alternative scenarios, in spite of its conjectural character, have the virtue of preparing us for "what is to come." To prevent, plan, act and survive we must anticipate the future. Coming to grips with the future is filled with miscalculations but also provides "predictive" achievements. It is a creative task and the appreciation of its relative success is inseparable from the careful observation of a systems' modus operandi whose possible evolution we want to anticipate. "Prediction" is possible only with the discovery of a systems' patterns and mechanisms, even if the result can never be assured.[741]

Self-fulfilling prophecies

In the social sciences, any published "prediction" can be used to frustrate or facilitate its fulfillment.[742] Such reflexive phenomena are inevitable: when the public is given the results of voting-intention polls, when a banking "tip" is announced, or when an inflation "prediction" is made, the results of "feed-back" are widely known. However, there are methodological mechanisms through which these complexities can be partially controlled. Predictions can be designed to consider their own impact, and sophisticated specialists can, and do, adjust their procedures, bearing in mind those effects. Additionally, on occasion it is possible to detect this voluntary "spin" if one observes a specialist's hand

[741] Nicholas Rescher, *Predicting the Future: An Introduction to the Theory of Forecasting* (Albany, NY : State Univesity of New York Press, 1998), 50-51.

[742] Rescher, 50-51.

in succeeding work. In theory, feedback problems can be overcome. In practice, they present difficulties.

Epistemic topics cannot be fully addressed in this brief essay. Our purpose is limited to outlining, in the first place, some of the current epistemological problems of the social sciences in general, and in particular, problems at the academic level that can negatively impact Intelligence. It is likely that intelligence, given that it is a specialized community and of closed character, has been and is less exposed to the vicissitudes of social science. But it never hurts to mention the misfortunes of other social sciences that have let themselves be blinded by the temptations of epistemology. Secondly, we seek to highlight in this essay the importance of maintaining a scientific attitude even when the *scientific method* cannot be applied to all the phases of the research process, and also to expand the limits of rational thought.

2. Ontological Problems

When we speak about the ontology we refer to how we can grasp the meaning of the concrete and material world, considering that only human thought allows us to do so. An ontological axiom is that all that is observable is observed from *a point of view. "There is otherwise no vision possible"* (humans cannot be omniscient).[743]

Ontologically speaking, there exist three ways for us to come to grips with social systems: as a collection of self-sufficient individuals (the individualism of Mill, Popper, and Weber); as an indivisible totality (the holism of Durkheim; Hegel-"the whole determines the parts"; or Marx), or as a system of interrelated individuals (this is the systematism of Morin, Prigogine, and Bunge).[744]

However, these approaches must be taken as ideal types. Social science theoreticians in general, even those with a single, predominant vision, include elements of or oscillate between two approaches. (Marx swings between holism and systemism; Weber between individualism and systemism; and Talcott Parsons had a kind of idealist, systems vision that inclined him toward holism). Systematism and holism must not be confused: the latter is irrational[745] and trusts in pure *intuition* to ascertain reality, whereas systematism maintains that the world can be explored only through analysis of the whole, through its components and their interactions.

3. Ethical Problems

The consideration of values constitutes a philosophic problem that those who cultivate the discipline of intelligence must address. Any deep scientific problem has some philosophy as a backdrop. An epistemology of values would, then, also be indispensable for

[743] Bunge, 2000, 29-31.

[744] Bunge, 2000, 29-31.

[745] Popper presents a devastating critic of holism in *The Poverty of Historicism*, 2nd ed. (London: Routledge and Kegan Paul, 1960).

those who want intelligence to improve its scientific status and to promote its objective analytic capabilities.

Max Weber, genuinely concerned about preserving objectivity, had the idea of abstaining from making value judgments, which for him have an emotive and subjective quality (concepts derived from Hume's philosophy). However, he did not realize that such an approach did not allow room for the application of *objective cognitive components* of the human mind, which can and must be applied to assigning value to science. If we follow this idea to its limit, we would see that rejecting value judgments would necessarily take us to *cultural relativism*. In fact, postmodernism enthusiastically adheres to this posture when it proclaims, for example, the equivalence of *all* cultures.

Weber's good intentions when he preached value neutrality to preserve the essential objectivity of scientific method can turn into a boomerang. If we accept cultural equivalency, denying ourselves our ability to discern things, then we must assume that everything is all right and that everything is acceptable. All change, from this point of view, becomes unnecessary. In applied science, value neutrality — assuming it is as *factually feasible* as orthodox positivism claims — would turn into an obstacle to change implementation, and consequently, into an impediment to social progress.

The origins of cultural relativism as espoused by postmodernism come from a variety of earlier schools of thought (existentialism, heideggerianism, nietzscheanism, Jungian and Lacanian psychoanalysm, orientalism, deconstructivism, and the like). These schools reject or lead to the abandonment of the distinctive beliefs of Western society and modernity: rationalism, the belief in science and technology, the idea of progress.

> Relativism opposed the objective conception of value; universalism was opposed by cultural particularism. The essential terms of classic humanism-subject, man, humanity, person, conscience, liberty — are considered obsolete.[746]

Cultural relativism sows the seeds of extreme nationalism, irrational fundamentalism, stale populism and the entire gamut of primitivism and *minority rights* that, far from being rebellious and revolutionary, are strongly associated with the oldest and most orthodox reactionary trends.[747]

The essence of social science work, and especially of applied scientists, is to act on reality to correct negative, abhorrent or unjust conditions in terms of a socially recognized body of values. If, in our culture, racial discrimination, slavery, sexual exploitation of minors, inequality of women, or the practice of female mutilation seem unjust and unacceptable, then nothing should prevent these problems from being objectively addressed and studied. Of course, a *Western* social scientist would do it from a *Western* cultural point

---

[746] Juan José Sebreli, *El asedio a la modernidad: critica al relativismo cultural* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1991), 13

[747] Sebreli, 15.

of view and according to *Western* values. Relativists would object in this case to the existence of ethical and political favoritism. As we mentioned before, when the goal is to transform reality, objectivity must not be confused with impartiality.

Every applied or transforming science can and must be guided by a value scale to avoid becoming a victim of conformism, subjecting itself to not being able to condemn some things and to suggest alternatives to egocentric or socially destructive behaviors. But the applied sciences must demonstrate the capacity to objectively identify and analyze underlying ethical values, to detect the possible presence of disguised ideologies that are not compatible with our vision, and as a consequence are undesirable. If ignoring one's values is impossible for applied science in general, we see no difference for the disciplines that assist in planning governmental actions.

It would be naïve to think that *political action* can occur in an ideological void. Policies are always based on values and characteristic belief systems of a particular political society. In our case, we are interested in values and beliefs that constitute the ethos of modernity. It would be even more naïve for us to ignore and leave ourselves open to the influence of foreign values and beliefs that may enter through "a window" as contraband, and that would support the idea of renouncing modernism as "cultural imperialism."

As Americans from any latitude, we are legitimate inheritors of a modern European culture that was born in ancient Greco-Roman times, and we have the right and obligation to defend that given universal inheritance, an inheritance that has been blended, refined and enriched in these lands through the mix of races, nationalities, languages, and beliefs.[748] Alfonso Reyes captured this idea very well:

> If our behavior as Americans is about accommodating all comers, trying to create a synthetic product, and considering our brief history, even having been invited to the table when supper was already served, which allows us to arrive to the party in the best mood and rested, we wish to bring a warmth and physical possibility that yields a *universal inheritance*.[749] (emphasis added)

The vigorous inheritance of Europeans and of ancient peoples who already inhabited this land was refined in the American continent into a shared, independent, republican, and democratic saga.

Latin America is currently facing a challenge to define its role in the world, the alternatives being to reinvigorate its modernist trend and to fully incorporate itself into the family of developed countries, or to let itself be dragged down by the populist, socio-political and demagogic promises that promote isolationism and pose false choices. And that road,

---

[748] Borges asked himself "What is the Argentine tradition?" And he answered: "I think we can easily answer, it is all of Western culture." Jorge Luis Borges, "Discusión," 1932, in *Obras Completas* (Buenos Aires: Emece, 1974), 267.

[749] Alfonso Reyes, "Discurso por Virgilio," 1933, compiled in *Obras Completas,* volume XI (Mexico: FCE, 1960).

where power is increasingly defined by those in power in terms of their ability to act unilaterally, could condemn the region to a scary and uncertain future.

Latin America must understand that the option to play the ambiguous game practiced for decades by many Latin American politicians no longer exists. The 11 September 2001 terrorist attacks signaled an untimely new threat, a new perception of insecurity, and war of a new kind. It is no longer about states attacking others for conquest, but instead about organizations led by violent anti-Western fanatics. And if this new reality makes necessary a clear definition of identity and affiliations,[750] these should not be used to build barriers. Instead they should serve as a basis to support and unite in a world that grows closer each day and becomes less "foreign." And this will require sooner or later, and without doubt, a clear commitment on our part. We can be more or less in agreement with Samuel Huntington's[751]theory of a "clash of civilizations" and his prediction regarding the consequences of this great cultural engagement. What we cannot stop from doing is to exercise our faculties and rights, in view of the advancement of other cultural conceptions, to accept the concepts we consider acceptable and to reject those that debase our most valuable cultural principles. This does not mean to adhere to a kind of "Western fundamentalism:"[752] We simply want to point out some of the dangers that democratic, populist and "open societies" face, when these legitimate rights are used against them by covert enemies who are far from being pluralist and democratic.

The cultural openness that traditionally characterizes all American nations — generous countries that receive immigrants from all corners of the planet — can also become a weakness. This weakness is not exclusive: as many Western academicians have noted, "cultures that are difficult to assimilate" and "strongly dogmatic religions (that) are incompatible with pluralist and open Western societies" are growing all over the world, through increasing migratory flows.[753]

The intelligence professional can conclude that we are well on the way toward a deeply interrelated world. Today, no country can remain isolated from the problems that affect the life, health, security and future of humanity. If "borders of separation" characterized the 20th century, today there is talk about "borders of cooperation."[754] In the current world national independence is seen as a means rather than an end; national sovereignty is no longer seen as an absolute value that deserves to be defined as an

---

[750] For more on the role of Latin America (from a debate between several persons in the Toledo Forum), see J. C. Escribano, "Iberoamerica debate su papel en el mundo tras los atentados," *La Nación* (Buenos Aires), 11 November 2002, 1 and 4.

[751] Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (Touchstone, 1997).

[752] We remind the reader of Karl Popper's concepts in *La sociedad abierta y sus enemigos* (1945).

[753] Giovani Sartori, "*Las guerras preventivas serán necesarias,*" interview by newspaper *La Nación* (Buenos Aires), Focus section, 3 November 2002, 1 and 3.

[754] Concepts from Celso Lafer, the sociologist who headed the Itamaraty front (until Lula assumed power) and who defined Brazilian policy as follows: "If there were borders of separation in the 20th century, today is dedicated to building borders of cooperation," *La Nación* (Buenos Aires), 11 November 2002, 4.

aggressive, anti-democratic nationalism condemned always to fail. Isolationism is today unthinkable and any politician bent on its practice ought to order social scientific studies on the possible costs and doubtful benefits of such policy.

> National self-determination should be moderated and even be abandoned when it conflicts with peace, well-being or democracy. For prudent reasons — as well as moral — sovereignty without peace, well-being or democracy is not worth dying for.[755]

Serious and objective social research — expected from intelligence professionals — can clarify the dangerous political climate in which Latin American problems are debated today, and provide an ethical basis for political action so that our countries may work toward common solutions to our global problems.

THE SYSTEMIC FOCUS OF SOCIAL SCIENCE AND INTELLIGENCE

In general, less-developed-country government policies are guilty of sectarianism. This problem may be related to the low level of freedom of action and lack of autonomy of the weak countries in the face of the stronger countries' political and economic pressure, a situation that makes long-term national projects difficult for the weaker countries to accomplish. Consequently, these countries' national interests are normally conditioned by foreign influences as a function of their *national power.* The efforts made in one sector of a less-developed country often are blocked by the lack of another sectors' support, which may be more exposed to such pressures.

For example, plans for economic adjustment and recuperation in some areas of a country's economy — a current academic topic[756] being addressed by international financial institutions — are not isolated from the consequences they bring to other sectors of society, such as education, health, business, services, industries and research investments, unless they plan for failure in the long term. Debtors, deprived of any possibility of sustainable development, sooner or later will end up bankrupt. Pressure on the economy has effects on other sectors whose efficiency is indispensable to development. Without integrated development, economic recuperation and fulfillment of financial obligations become an unsolvable problem.

Another example of recent failures is the attempt to institute proposed democratic development through classical liberalism without addressing the economies and cultures they are based on; or the organizational adoption of cultural models based on the dying philosophy of voluntary idealism; or that devise plans based on specific sectors. Only by means of a systematic focus that considers the times and the associated social, political, economic and other problems, in sum, the underlying cultural models, will they be able to confront large global challenges.

---

[755] Bunge, 1999, 238.

[756] Joseph E. Stiglitz, *El malestar de la globalización* (Buenos Aires: Taurus, 2002).

The widening of the gap between the increasingly poor social sectors and the few wealthy sectors, and the problems derived from it (mass migration, urban concentration, environmental degradation, and the concomitant social violence, crime, and organized crime) constitute a recipe for social conflict, whose consequences are unpredictable and may create a fertile ground for the spread of anti-modern ideologies inclined toward violence. In this shrinking world, deeply objective analysis is becoming indispensable; its linguistic, epistemic, artistic and ideological communities — including intelligence communities — constitute appropriate objects of study.[757]

Any system can only be understood and manipulated in a systemic way, not only because human behavior is unintelligible outside the various systems humans are part of (family, enterprise, government institutions) but also because of its *emerging properties* that characterize the entire system, such as structure, viability, cohesion, history, progress, decadence, and wealth distribution, all of them key factors for understanding how it works. It is not enough in this case to consider a system's structures as a collection of communicative and formative connections manifested between its members. It is also important to capture production and diffusion mechanisms of the various cultural products, which will be similar (or not) to the production and diffusion mechanisms in other subsystems (of organizational norms and values — among them, government — to mention just one possible analytic connection).

Strategic intelligence research is well situated to provide a systemic vision, once its practitioners recognize the need to do so. We are not proposing anything absolutely new to intelligence specialists. Two classic contributors to strategic intelligence literature — Kent and Platt — decades ago adopted a *systemic focus* without identifying it as such, when they identified the components of strategic intelligence. Strategic intelligence evolution has brought improvement to analysis by applying *traditionally* accepted variables and indicators. Variables as well as indicators must be consistent with the world. When the world changes, the relevance of those variables and indicators must be revised.

However, it is possible to advance even more toward a systemic analysis of reality, through techniques capable of more efficiently interrelating data and taking maximum advantage of the possibility of combined *micro and macro* analysis. Analysts now undertake studies in depth of economic, political, and technological factors, but the techniques employed to try to interrelate these components as a whole system surely can be refined.

This could be achieved by adopting in *anticipation*, in other words, theoretically,[758] a conceptual framework that horizontally relates information to each factor, enabling the extraction of greater "aggregate" knowledge from available information, by virtue of the "emerging properties" typical of any system at the macro level. At the same time, "links

[757] Morin's thinking is especially valuable for expanding the systemic vision and our capacity to learn and understand the phenomenon of complexity: see Edgar Morin, *El Método,* Volumes 1, 2 and 3 (Madrid: Cátedra, 1988); original version: *La Methode* (Paris: Editions du Seuil, 1986); also his *Introducción al pensamiento complejo* (Barcelona: Gedisa, 2001); original version: *Introduction a la pensée complexe* (Paris: ESPF Editeur, 1990).

to reality" can be identified for the theoretical framework by addressing individual actors and real protagonists at the micro level. Without attention to the micro level, theoretical framework has no practical value. It is evident that a theoretical framework of this kind must be interdisciplinary, considering the complexity of problems in a world where concepts of distance and boundaries have become so amorphous.

We will now leave this barely explored topic and redirect our attention to how it may be applied to the search for a general theory of strategic intelligence within a more extensive, systemic theory of social sciences.

SIMILARITIES AND DIFFERENCES BETWEEN BASIC SCIENCE AND APPLIED SCIENCE: APPLICATION TO INTELLIGENCE

Factual sciences (in contrast to conceptual sciences that operate in closed and abstract systems) are intimately related to observable realities that can be tested empirically. Factual sciences, depending on the end they pursue, are divided into two classes: pure science (basic research) and applied science (technology).

There are similarities and differences between basic science and applied science. Basic sciences study the world for cognitive purposes, whereas applied sciences use scientific knowledge for practical purposes. Both seek knowledge, but the first seeks to study and understand reality; the second tries to make changes in that reality, inventing rational ways to move from "what is" to "what should be." The first uses theoretical constructs to try to explain concrete phenomena; the second uses knowledge as a means to *modify reality.*

Modern technology, as opposed to the arts or simple traditional techniques based only on practice and experience, values and uses scientific knowledge, and adds some kind of new and specific knowledge, applying it to solve problems or provide answers to objective challenges, each time in a more efficient way. Pure science presents new practical problems to be solved. Pure and applied sciences are related to each other through an exchange of theoretical and practical knowledge:

---

[758] The suggested theoretic focus is a systemic one. Any structured human group, from family to world system, may be thought of as being made up of human beings and their possessions, immersed in a partly natural and partly artificial medium, and united by biological/psychological, economic, cultural and political ties — some cooperative, others competitive. This approach seeks to understand individual-system relationships. A systems' ultimate components are organisms with mental faculties, needs and wishes, but societies are supra-organic and supra-psychological entities with emergent properties (such as work distribution, wealth distribution, cultural and technical development levels). Societies and their subsystems are envisioned by this approach as concrete or material systems characterized by social properties related to individual properties and guidelines. These basic hypotheses of systemic theory imply the creation of integrated analysis models: no subsystem can be analyzed without at least considering some of the variables that characterize the other subsystems. (for more on this systemic approach see Mario Bunge, *Sistemas Sociales y Filosofía* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1995).

> Basic research collects data, makes conjectures and develops (approximately) true models of real things without using anything other than intellectual honesty. Its job is to describe, explain and if possible forecast; its purpose is not to prescribe.[759]

On the other hand, technology is instrumental and if, like pure science, it must also worry about objectivity, it is never impartial. As such, technicians find themselves obligated to face internal problems of an ethical character, as Merton[760] indicated decades ago.

Questions of moral responsibility make for a perilous application of technology to social change. Technology can present ethical as well as political problems, since it optimizes actions that can benefit or damage certain sectors. In the hands of corporations and/or government, technology is a powerful tool that can be well or badly employed. In spite of our having to pay attention to these issues, the fact that technology can be used for unacceptable purposes within our value system should not affect our thinking to the point of rejecting its more positive purposes.

As opposed to general science, applied intelligence research is not a science that is open to the scientific community, nor does it try to make generalizations. The lack of openness results in an inability to evolve, develop and improve its techniques. This could be corrected in part through a greater inter-agency exchange. This is exactly what this essay, and this book, promote.

Given the inability to make universal generalizations — a reality that we assume — each intelligence situation provides a basis for doctrine creation and modification, which becomes part of the available knowledge base for intelligence as a specific discipline. One might also point out that intelligence theory-building does not go beyond working hypotheses, since these hypotheses cannot be submitted to scientific testing, except "after the fact."

Several authors, beginning with Platt's classic formulations, have already studied the similarities and differences between the scientific method and the intelligence cycle. Both processes are no more than sophisticated and controlled expressions of concepts found in Cartesian thinking. Also, the opportunity for an orthodox application of the scientific method varies through the complete process of intelligence research. Just as the scientific method is not applied all the time in pedagogic or medical practice, so it is infrequently applied across the board in intelligence professional practice. But the scientific method, for reasons expressed in this essay, can and should be applied to research conducted in intelligence with the same ease as it is applied to pedagogic or medical research.

---

[759] Bunge, 1999, 324.

[760] Robert K. Merton, *The Sociology of Science: Theoretical and Empirical Investigations* (Chicago: University of Chicago Press, 1973).

But even when we accept in good faith the similarities that the intelligence cycle has with the scientific research process, we must take into account that the different analysis levels also influence and condition the systematic application of the scientific method as well as the techniques of analysis. At the tactical level, on occasion, we adopt a Sherlock Holmes process, in which a kind of deductive reasoning is frequently employed. The greater structure and quantifiability of problems at the operational level, compared with those at the strategic level, do allow the employment of structured analytic methods.

On the other hand, strategic intelligence research, which primarily confronts qualitative variables, must make do with a minimal number of these variables, must use less trustworthy subjective methods, and must make non-refutable inferences that do not guarantee certainty. This type of research depends heavily on the researcher's reasoning and judgment. But it is precisely at this level, where a longer time horizon introduces us to such uncertainty, and where the phenomena under study extend to the very boundaries of our understanding, that we can complete studies of greater depth, diversity and complexity, and can resort to human and social science experts and incorporate their methods and techniques.

Even if we take into account the existing differences between the research process typical of applied science and the intelligence research process, the intelligence professional surely will have during his career some opportunities to conduct real applied science to solve concrete problems, and the duty at all times and above all else, to maintain a *scientific attitude.*

MAKING THE TRANSFORMATION TO INTELLIGENCE ORGANIZATIONS: THE SYSTEMIC FOCUS OF SOCIAL AND SOCIO-TECHNOLOGIC SCIENCES[761]

The complexity and multidimensionality of social problems present challenges that cannot be confronted by amateurs, but they can be so confronted by intelligence professionals specialized in socio-technologic disciplines.[762]

At this point there emerge some questions that require attention: What do we mean by "socio-technology"? What is the epistemic status of social-technologies? What philosophic problems do they address? Is it pertinent to consider intelligence a socio-

[761] "There are no self-sufficient social sciences because all of them study the same thing: Therefore, they must be interdependent: The boundaries between them are in great part artificial. Even worse, to place emphasis on those boundaries blocks progress, because it blocks the flow of different perspectives on any one subject. The consciousness of this artificiality favors a unified focus on the study of social events and on taking on complex and serious social problems. All of these problems are, by definition, multidimensional and difficult to solve. *Which takes us to socio-technology"* (emphasis added). Bunge, 1999, 322.

[762] For more material on the relationship between science, society and technology, and the philosophic problems addressed by technology, see Joseph Agassi, *Technology: Philosophical and Social Aspects* (Dordrecht and Boston: Reidel, 1985); Bunge, 1985 and 1996; and Carl Mitcham, *Thinking Through Technology* (Chicago: University of Chicago Press, 1994).

technological discipline in its entirety or just on some levels? During the complex intelligence process, is it possible to distinguish among activities related to science, technology or to practical action? If so, could we then characterize it as a scientific-technological discipline?

Socio-technicians study problems and recommend solutions for different types of social problems, but the practical responsibility to execute these solutions rests with politicians, officials, administrators, social workers and others. Ideally, in modern organizations — given that they are "rational" according to the Weberian model — these individuals should not conduct public affairs in light of purely empirical understanding, but in the light of studies and recommendations made by socio-technicians.

Modern artificial social systems (factories, businesses, states, banks, armies, hospitals) are socio-technological systems.[763] Such systems, each in its own field of action, constitute organizations designed to act within the "real world" and to influence it according to pre-established ends.

Sociotechnical systems — like the State and government — whose individual members, at least in theory, are observable (churches, unions, political parties, armed forces, business corporations), in certain cases are deliberately obscure, and "seldom expose their operations to public scrutiny and do not consider themselves obligated to explain their actions to the general public, even if those actions affect them."[764] Bunge adds, "this is a notorious defect and a limitation of democratic politics."

This obscurity often restricts and blocks the researcher from accessing the required data to build realistic organization models and to study its procedures, plans, policies, and guidelines for taking decisions. This fact has negative consequences for the organization itself, since the organization, being primarily conceived to protect "secrets," turns against itself and ends up damaged, through obstructing the advance and diffusion of knowledge and criticism, which are necessary to correct or improve its performance.

In the specific case of intelligence organizations, and according to what was expressed in our essay on professionalism, secrecy can become paranoia.[765] As Peter Gill suggests, there is a need to pay attention to problems like control, recruiting, training and supervi-

---

[763] A "socio-technological system" can be characterized as a social system, a product of design, in which work is accomplished with the help of items designed by technicians. "A bank managed by financial experts and operated by employees with the help of computers, is a socio-technological system; however, a bank where everything is done by hand and in accordance with very basic rules is not," Bunge, 1999, 327. For more on the subject see Kenyon B. DeGreene, *Sociotechnical Systems: Factors in Analysis, Design, and Management* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1973) and William A. Pasmore and John J. Sherwood, *Sociotechnical Systems: A Sourcebook* (La Jolla, CA: University Associates, 1978).

[764] Bunge, 1999, 329.

[765] Russell G. Swenson and Susana C. Lemozy, "Comparative Perceptions of Intelligence Professionalism in South and Central America," paper presented at the REDES 2002 conference, Brasilia, August 2002. English versión available at *http://www3.ndu.edu/chds/redes2002/.*

sion.[766] However, secrets, *especially* in intelligence organizations, turn out to be indispensable to preserve national security and organizational autonomy, as well as necessary to guarantee objectivity and to keep "partiality"-intelligence organizations are and must be in "favor" of national interests — from becoming ideological blindness.

Recapitulating and closing the circle, the issue of ideological blindness can be resolved by applying science to administration and government management, and to intelligence organizations. Von Foerster[767] notes that "observation systems" must also be considered subject to investigation when one seeks to improve their performance. Improving intelligence products involves improving the organisms that produce it. A careful, objective, *comprehensive and continuous self-evaluation* by such organizations, their structures, mechanisms, procedures and relationships with the external environment is an indispensable point of departure. External evaluations and controls, also necessary, constitute issues on which it would be methodologically and politically inappropriate to generalize.

Intelligence has now reached sufficient maturity to be included, through its own merits, among the technological disciplines: it has a specific field of action, it has developed special techniques and procedures, and it presents a marked tendency to utilize scientific knowledge, as much for achieving its institutional mission in a more affective way as for studying itself with the purpose of improving the organizational problems that could affect it.

Its organizational design characteristics and the increasing incorporation of technology as much in the intelligence production process as in administrative, management and control structures, define it as a socio-technical system. As such, it would be beneficial for it to conduct empirical and theoretical research on itself as a means of correcting its weak points through observation, analysis, hypothetical model building and constant verification of collected data through refutation of alternatives.

---

[766] Peter Gill, *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State* (London: Frank Cass, 1994), 241

[767] H. Von Foerster, "Epistemology of Communication," in Kathleen Woodward, ed., *The Myths of Information* (London: Routledge and Kegan Paul, 1980), 17.

SOME REFLECTIONS ON INTELLIGENCE AS AN APPLIED SCIENCE

In view of the foregoing, it is justifiable to characterize intelligence as an applied science and to characterize the systems within which intelligence activity takes place as socio-technical systems, inheritors of the *modern rational organization* concept, in accordance with the updated model of Max Weber.[768]

Socio-technology disciplines (administrative, educational, and legal sciences) allow a degree of control over human behavior through design, redesign, and management of social systems (for example, by business and government organizations, universities or jails), with the help of scientific knowledge and the objective of positive service, in industry as well as government. Technology, because of its potential to do good or bad, is morally, ideologically, and politically committed, and that fact cannot be controverted. We should ask ourselves-and this question concerns not only intelligence-whether any given development is socially sensitive and always mindful of social values.

In modern democratic societies absolutely all the activities in which technology is involved (and it is difficult to imagine areas of human activity where it is not present) should be subject to some kind of public scrutiny and control. Intelligence activities are not an exception from this rule. Granted, intelligence activities constitute a special case as they demand relative autonomy and public acceptance of the need for covert action performed for society's benefit. But for the same reason, intelligence requires some kind of supervision to prevent excesses, or to ensure that intelligence products are not used for political, economic, partisan, special interest or personal gain. This we can say without reservation, because the use of scientific-technological potential for ideological purposes or for the benefit of a few individuals is not a problem exclusively related to intelligence.

Even if the view in this essay appears to be favorable toward intelligence, there remains a delicate issue: All aspects of *national security* may be said to incorporate the two faces of Janus. Security can be interpreted as *defense* — of national survival and that of its inhabitants — or it may be used as an excuse for *aggression*, in the name of ideologies or presumed cultural and religious values that try to justify a "holy war" and that often disguise very concrete material interests. Aggressive war is considered immoral by international law in Western nations. Of special interest to intelligence professionals is Information War, which can easily be either of a defensive or offensive nature. In the case of terrorist aggression, or of the use of weapons of mass destruction, security threats related to this brand of immorality are manifested in *extremis.*

The author does not have the intention to establish rules; instead intending only to highlight the need to put into practice mechanisms in national systems, as well as in current and future supranational systems, to avoid the potential for undesirable developments.[769] A greater concentration of power in supranational security organisms is politically dicey, and must be considered carefully. At the same time, were the efficiency

[768] Jesse Souza, ed., *A actualidade de Max Weber* (Brasilia: Editorial Universidade de Brasilia, 2000).

of international security organizations to increase, the possibility of losing control of them might also increase. Not only will it be necessary to work toward adequate international consensus to legitimize them; it is also necessary to implement ever more efficient mechanisms for their control.

The adoption of a favorable philosophy toward applied science by all political organizations-among them intelligence-would encourage more rigorous theoretical development of facts that would surely redound in a greater effectiveness in governmental actions. But beyond the benefits obtained through technological knowledge, and in view of the power of this knowledge, we must never forget that its application carries with it serious moral responsibilities.

THE FUTURE ROLE OF INTELLIGENCE

Mere common sense tells us that the threat from a treacherous, widespread and nearly invisible network can only be faced through a network of cooperation that is equally extensive, diffuse, and if necessary, able to act in the shadows of secrecy. However, we must admit that this understanding is insufficient. A grave and increasing problem of another type, but intimately related to the former, demands international attention and cooperation for its solution.

National security requires adequate attention to public health, a strong economy, domestic political stability, and capability in defense, as well as a high level of education and an acceptable degree of technical development For intelligence professionals, the status of these factors should serve as indicators by which to measure vulnerabilities and strengths.

> Half of humanity lives in poverty, more than a third in misery, 800 million people suffer malnutrition, about one billion remain illiterate, 1.5 billion lack potable water, 2 billion are without electricity.[770]

A security doctrine insensitive to these problems in the long run will only face failure or be in danger of becoming a repressive fundamentalism arranged against the potential rebellion of the poor. Meanwhile, sub-national violence continues on the rise, and it is manifested in increasing criminal activity, especially in the great cities and suburbs where massive legal and illegal migration takes on the characteristics of a social war.[771] Countries deprived of any possibility of development are becoming chaotic, ungovernable entities.[772]

---

[769] For an interesting proposal for resolving the difficulties of applying the scientific method to intelligence, which at the same time also demonstrates its positive survival value, see Ben-Israel, 692-693.

[770] Ignacio Ramonet, "Guerra Social," *Le Monde Diplomatique*, November 2002, 40.

[771] "In view of this tidal wave referred to as 'insecurity' by the media, many countries, among them Mexico, Colombia, Nigeria and South Africa, have began to spend more on controlling this social war in an effort to defend the State. Brazil, for example, assigns 2 per cent of its annul Gross Domestic Product to its armed forces, and more than 10.6 per cent to protect the rich from the desperation of the poor." Ramonet, 40.

In this context, it is evident that intelligence, with its preventive role in the defense and security environment, acquires an enormous importance. No country, not even the most powerful ones, will have answers to all the problems presented by "diffuse" threats. And no State by itself will be able to find solutions to the totality of threats that make them vulnerable and insecure. Consequently, cooperation in the intelligence arena is a task to be taken up — a challenge that cannot be refused.

To establish cooperative ties among nations to achieve common objectives is always difficult. The idea of promoting such ties in the intelligence environment would surely make many skeptics smile knowingly.[773] It is a fact that many domestic intelligence agencies have rivalries that often impede information exchange. Relations among intelligence producers and consumers are always difficult as well. These obstacles may very well be greater at the international level.

The survey on intelligence professionalism that is being administered in different Western hemisphere countries, and which instigated the idea for this book, is a first approach to understanding the "culture" or "inclination" of those who serve as intelligence professionals in those countries. Even if only an incipient effort, the survey and the interpretation of its results will be useful supports for the premise that a greater understanding and cooperation among the intelligence organizations of the Americas is possible, although we do not suggest it will be easy to achieve. Many pitfalls will probably emerge, but we also feel there are strong reasons to persevere and overcome them.

Some basic issues, related to the philosophical criteria that may serve as a common framework for the improvement of intelligence operations, have been outlined in this essay. Also, we have raised issues that, due to their gravity, should energize countries of the hemisphere to set aside the constraints that always surface when there is talk of intelligence information exchange among States, even among those considered allies or "friends." We can anticipate that national interests will always stand in the way, until it is understood that these threats represent more profound problems and that preserving the Western tradition and its liberties is the shared goal of a large part of the population in this hemisphere. In view of the common security threats, if love does not unite us, then terror may bring us together.[774]

---

[772] Oswald de Rivero affirms that economic failure in developing countries will transform them into failing States or CUE's (Chaotic Ungovernable Entities). See his "Chaotic Ungovernable Entities," in *Le Monde Diplomatique,* April 1999.

[773] There are, however, hints of the existence of international intelligence cooperation, especially against non-state actors, as indicated by B. Raman, former Director of the Indian Office of Counterterrorism, in *http://www.atimes.com/atimes/Front_Page/EB21Aa02.html,* 20 February 2003.

[774] Jorge Luis Borges, "No nos une el amor sino el espanto, será por eso que la quiero tanto," (Fear, not love, brings us together; that is why I adore you), last verse in the poem "Buenos Aires," in the book *El Otro, el Mismo* (1964), included in *Obras Completas,* 325.

BIOGRAPHY

Susana Cristina Lemozy, Argentine political scientist and educator, graduated from the *Universidad del Salvador,* Buenos Aires, in Social Sciences, and from the Defense Planning and Resource Management course at the Center for Hemispheric Defense Studies, U.S. National Defense University. She has served as a professor and educational advisor at the Argentine Army Superior War School as well as at the Argentine Army Intelligence School. She currently serves in a similar position at the Armed Forces Intelligence Institute (Joint Staff). Additionally, she is a research professor at the National Defense School (EDENA) in Argentina. *lemozy@arnet.com.ar*


Caribbean Sea
Golfo de Venezuela
Lago de Maracaibo
Aruba (NETH.)
Oranjestad
Willemstad
Curaçao
Bonaire
Netherlands Antilles (NETH.)
Puerto Bolívar
LA GUAJIRA
Riohacha
Santa Marta
Barranquilla
ATLANTICO
MAGDALENA
Cartagena
Valledupar
CESAR
Maracaibo
Coro
Puerto Cabello
Caracas
Maracay
Valencia
San Felipe
Barquisimeto
San Juan de Los Morros
San Carlos
Trujillo
Guanare
Barinas
Mérida
VENEZUELA
San Fernando
Cabruta
Caicara de Orinoco
Río Orinoco
Río Apure
Río Arauca
Cúcuta
San Cristóbal
El Amparo
Arauca
ARAUCA
Puerto Páez
Puerto Carreño
Río Meta
Puerto Ayacucho
Morganito
Santa Rita
VICHADA
San Fernando de Atabapo
Puerto Inírida
Barrancomina
GUAINÍA
Río Guainía
Río Casiquiare
Río Negro
Cucuí
São Gabriel da Cachoeira
BRAZIL
Colón
Panamá
PANAMA
Yaviza
Turbo
CORDOBA
BOLÍVAR
SUCRE
Montería
Covenas
Sincelejo
Río Magdalena
NORTE DE SANTANDER
Tarapa
Río Cauca
Barrancabermeja
Bucaramanga
SANTANDER
Puerto Berrío
ANTIOQUIA
Medellín
CHOCÓ
Quibdó
Pauto
Pajarito
Pauto
Pauto
Pauto

Formulando Preguntas: Evoluciones de la Inteligencia Estratégica en Colombia

Andrés F. Sáenz
e
Ismael Idrobo

Resumen

En el contexto de la inteligencia como actividad profesional, este artículo pretende hacer un recuento sobre la evolución de vehículos sumergibles colombianos construidos para el tráfico ilegal de drogas como un desafío a la autoridad del Estado. En primer lugar examina los antecedentes históricos de este problema mediante el aprovechamiento de fuentes abiertas. El desarrollo y evolución de este tipo de vehículos fue posible gracias a la adecuada utilización de una infraestructura logística y el uso claro de objetivos doctrinarios y organizativos. Los autores consideran los factores geográficos que influyen en la creación y uso de rutas marítimas para el tráfico ilícito de drogas. También consideraron las motivaciones y los patrones de comportamiento que influyen en las redes delictivas transnacionales y las consecuencias que han tenido en la conducta operacional de los traficantes de drogas y de los grupos armados colombianos. En vista de estos factores, el artículo sugiere cómo la comunidad de inteligencia colombiana puede usar la comprensión de este conocimiento táctico y operativo con el fin de ajustar su capacidad organizativa y profesional para la producción de análisis estratégicos basados en la inteligencia.

Introducción

El 7 de septiembre del 2000 fuerzas policiales colombianas irrumpieron en un depósito abandonado de la localidad de Cartagenita en Facatativa, un suburbio ubicado a 30 kilómetros de Bogotá. Dentro, tres enormes cilindros de acero (dos de ellos sellados en un extremo y el otro abierto), revelaron una sorpresa: un submarino de 100 pies a medio construir que las autoridades estimaron inicialmente podría transportar de 150 a 200 toneladas de cocaína en un solo viaje. Evaluaciones técnicas posteriores calcularon que la capacidad real de carga del submarino podria estar entre las 15 a 20 toneladas. El descubrimiento fue realmente una sorpresa. Después de meses de vigilancia y reportes sobre actividad y ruidos nocturnos dentro del depósito, la policía colombiana creyó inicialmente que los tanques pertenecían a una red de contrabando de gasolina robada. Una evaluación preliminar de la evidencia encontrada en el lugar mostró que los medios y la tecnología utilizada en la construcción del submarino no eran locales. Manuales técnicos y escritura cirílica encontrada en varias partes de los tanques sugerían la participación de técnicos rusos. La instalación técnica contaba con un soporte para los cilindros sostenido por sistema de calzos sobre ruedas y rieles para facilitar su desplazamiento, protegido por de cámaras de circuito cerrado de televisión instaladas en las esquinas exteriores del sitio de construcción. Estas medidas de vigilancia demonstraban una capacidad de alerta sobre

posibles intrusos o aun más importante, visitas o inspecciones por parte de las autoridades gubernamentales.

Horas después del descubrimiento, agentes de la policia colombiana hicieron declaraciones públicas en los medios de comunicación sobre una "fábrica de submarinos" al servicio del tráfico de drogas, insinuando supuestas conecciones con sindicatos de la delincuencia internacional vinculados a la mafia rusa.[775] Se habló de una nueva "era" en el transporte de drogas por parte de los carteles colombianos de la droga y de una posible, pero no confirmada, alianza entre los grupos colombianos de la droga y la mafia rusa que podría haber aumentado en fuerza e intensidad durante los últimos años. Las noticias se difundieron rápidamente en todo el mundo y reportes sobre "el submarino de los Andes" aparecieron ampliamente en la prensa extranjera y otros medios de comunicación. No obstante, las autoridades gubernamentales permanecieron, de hecho, indecisas respecto al resultado de las evaluaciones iniciales y sobre cuáles grupos podrían haber financiado el proyecto sin poder encontrar respuestas a este hallazgo sin precedentes en el transporte drogas en forma subacuática. Los reportes oficiales confirmaban lo que ya era obvio: el dinero ilícito puede comprar la tecnología y la experiencia profesional que no existen en Colombia. Desafortunadamente quedaron muchas preguntas sin responder sobre qué usos posibles podría ofrecer esta tecnología exótica a los grupos criminales y guerrilleros que operan al interior de Colombia.

Tráfico marítimo ilegal en Colombia

La localización de los lugares y demás factores geopolíticos que influencian al tráfico de drogas imponen un desafío a los analistas dedicados al estudio de estos problemas en la región. Las autoridades que participan en la lucha contra las drogas y las agencias del Estado destinan tiempo y abundantes recursos en juntar y armar las piezas del rompecabezas del tráfico de drogas. Uno de los factores principales que salta a primera vista al observar y estudiar la evolución del tráfico submarino ilegal de drogas es el contínuo cambio de las estructuras de apoyo logístico de los traficantes.

En este contexto, la posición estratégica de Colombia le permite ser una zona de influencia para comercio de drogas ilícitas en Sudamérica. Sus 3.200 kilómetros de costas en el Caribe y en el Pacífico ofrecen a los traficantes dos importantes corredores marítimos para el trasbordo de carga y por los cuales la droga puede ser contrabandeada hacia los EEUU.[776] La mayor parte de la producción de drogas que es embarcada en las regiones costeras proviene del sudeste del país y de zonas cercanas a la costa norte. Fuentes de la Armada Nacional de Colombia estiman que un 54 por ciento de la cocaína que sale de las fronteras Colombianas hacia los mercados de Europa y de Estados Unidos es transportada

[775] Algunos reportes de prensa de este episodio pueden encontrarse en: *http://www.cnn.com/2000/WORLD/americas/09/07/colombia.drugsub.ap* y *http://abcnews.go.com/sections/world/DailyNews/colombia000907.html*.

[776] La jurisdicción marítima de Colombia se extiende a través de 540.875 kilómetros cuadrados de costas sobre el Océano Atlántico y 339.500 kilómetros cuadrados sobre el Pacífico.

por el Océano Pacífico.[777] Esta costa es tan solo uno de los tres corredores existentes para el movimiento y transporte de cocaína con destino a México/América Central, Estados Unidos y el Caribe. Fuentes oficiales estiman que cerca de un 85 por ciento del tráfico ilegal de drogas es atribuible al tráfico marítimo, ya sea de superficie o submarino.[778] Los medios más comunes para el transporte de cocaína rumbo a México y Sur América son barcos cargueros y de pesca. También han sido detectados otros medios de transporte como lanchas rápidas y mini submarinos, que se analizarán en detalle más adelante. En estas costas existen astilleros privados y estatales dedicados a la reparación y amarre de barcos privados y del gobierno dotados con infraestructura, materiales y recursos humanos suficientes para la construcción y mantenimiento de vehiculos dedicados a propósitos marítimos.[779]

La geografía Colombiana ofrece los medios adecuados para diversificar métodos y recursos para el transporte y tráfico de drogas. Las costas del Pacífico y del Atlántico tradicionalmente han sido empleadas como corredores de transporte para enviar drogas hacia los Estados Unidos.[780] La "bonanza marimbera"[781] de fines de la década de 1960 y comienzos de la década de 1970 contribuyó significativamente con desarrollos posteriores relacionados con el negocio del tráfico y contrabando de drogas que ayudaron a introducir la marihuana Colombiana en los mercados internacionales. Del mismo modo situó a Colombia, hasta ese momento un desconocido país sudamericano a dos horas y media de vuelo de los cayos de Florida, bajo la curiosidad y atencion de la cultura posthippie norteamericana. Hacia finales de la década de 1980 los traficantes colombianos decidieron pasar del trafico de marihuana al de cocaína, un producto más caro, sofisticado y de menor volumen y peso, que aparentemente era más difícil de detectar por los oficiales de la armada y de la aduana. El cambio hacia la cocaina pudo haber sido pro-

---

[777] "La Armada estima que el 54 por ciento de la cocaína es exportada por el Océano Pacífico" *Colombia Crime Roundup,* 29 de octubre de 2000, en Servicio de Información de Difusión en el Extranjero (FBIS) Documento LAP20001029000012.

[778] "Appendix A: Cocaine Flow Assesment", Oficina Nacional de Política de Control de Drogas (ONDCP) de EEUU, en *Measuring the Deterrent Effect of Enforcement Operations on Drug Smuggling, 1991-1999,* agosto de 2001, 60, en *http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/pdf/measure_deter_effct.pdf.*

[779] La autoridad Marítima de Colombia tienen el propósito de dirigir, coordinar y controlar la actividad marítima del país. En 1984 el gobierno le cambió el nombre a la Dirección Marítima y Portuaria denominándola unicamente como Dirección Marítima. Entre sus funciones está la autorización para los barcos y equipos navales en aguas colombianas, incluyendo el control de la compra, construcción, reparación, modificación, mantenimiento, uso y desguace de equipos navales. También controla las actividades relacionadas con el arribo, amarre, maniobras, anclajes y partidas de equipos navales. Ver *Analysis of Naval Organization Within Maritime National Interest: The Case of Colombia* de Ismael Idrobo, Tesis para la Maestría de Ciencias (Monterey, California: Escuela Naval de Posgrado de Estados Unidos, junio de 1997).

[780] "The Drug Trade in Colombia: A Threat Assesment", División Inteligencia de la Administración Antinarcóticos de Estados Unidos (DEA), marzo de 2002, en *http://www.usdoj.gov/dea/pubs/intel/02006/#3*.

[781] Ver *http://www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/jinetes/cap1.html.*

vocado en parte por los esfuerzos y mejoras técnicas que hicieron más efectivas las labores de las autoridades para incautar y detectar marihuana. Adicionalmente, estos primeros embarques de marihuana contrabandeados le proporcionaron a los traficantes valiosas lecciones operativas que fueron aprovechadas posteriormente para perfeccionar sus capacidades y técnicas para establecer nuevas rutas para la exportación y el transporte de cocaína procesada desde Colombia.[782] Durante la década de los noventa comenzó a surgir en Colombia y Venezuela un aumento notable en la producción de opio, y en los cultivos de amapola y de coca en la zona fronteriza entre Colombia y Perú, patrocinados aparentemente por las FARC y algunos sectores de Sendero Luminoso.[783] Recientemente, la demanda por "drogas sintéticas" conocidas como "drogas de club" precipitaron en cierta medida cambios importantes en el comercio internacional de drogas, desencadenando reducciones en el consumo de cocaína en importantes ciudades del mundo.[784]

Durante la década de los noventa los carteles colombianos de la droga aumentaron y mejoraron considerablemente los medios por los cuales ejercían influencia y poder. Estas organizaciones jugaron un papel importante en la geopolítica interna del comercio ilegal de drogas, al suministrar gran parte de los recursos financieros y redes de apoyo que sostienen la actual situación de agitación interna que se vive en el pais. En sus inicios se presentó un intenso tráfico de drogas en regiones del Caribe y el Atlántico como un patrón de comportamiento constante durante la mayor parte de las décadas de los ochentas y noventas. Sin embargo, esfuerzos más eficaces en materia de interdicción generaron una situación en la que muchas de estas redes de tráfico se trasladaron hacia México y la frontera sudoeste de los Estados Unidos. Actualmente, estas redes se han establecido en la Florida y en la zona del Caribe junto a reportes recientes sobre nuevas rutas y vías de tráfico via de Guyana y Surinam.[785] Del mismo modo es importante señalar que la región sur de Colombia se ha transformado en los últimos años en zona de disputa donde varios grupos armados ilegales operan y compiten por un control territorial para asegurar importantes líneas

---

[782] "The Drug Trade, Politics and the Economy: The Colombian Experience", de Jorge Orlando Melo, *Latin America and the Multinational Drug Trade,* Elizabeth Joyce y Carlos Malamud, eds., Instituto de Estudios Latinoamericanos (London and New York: St. Martin´s Press, 1998).

[783] Los funcionarios estadounidenses informan que los traficantes y grupos armados ilegales estarían suministrando a los campesinos peruanos y a los miembros de Sendero Luminoso semillas, crédito y armas para proteger los cultivos de amapola. Ver "Peru: Rebel Group Joining in Colombian Alliance" STRATFOR.com, 8 de febrero de 2002, en *http://209.61.191.15/standard/analysis_print.php?ID=203103*.

[784] Un análisis hecho por la organización *Monitor The Future* (MTF) indica una disminución del consumo de cocaína del 1,6% entre los jóvenes estadounidenses en el período 1999-2001. El estudio indica que a comienzos de la década de 1990 un gramo de cocaína de alta calidad podía costar US $200. En la actualidad un gramo del mismo producto cuesta menos de US $100. Ver "Negocio en Problemas" Revista *Cambio*, septiembre de 2002. *http://www.cambio.com/web/interior.php?idp=99&ids=1&ida=3787.*

[785] "Proscribing drugs across Caribbean waters", de Mark Wilson, *Jane's Navy International*, 107, Nº 4 (mayo de 2002): 24-27.

estratégicas de suministro de sus lucrativas actividades ilegales, asociadas estrechamente con la producción y el comercio ilícito de drogas.

Tramos y extensiones importantes de la costa colombiana, especialmente en la región del Pacífico desde Ecuador hasta Panamá, han venido transformándose en zonas de intensas disputas entre grupos paramilitares y de guerrilleros, en las provincias del Chocó y Urabá.[786] En la zona suroriental del país el control de rutas ribereñas se ha convertido en una prioridad para los traficantes y los grupos armados desde el punto de vista estratégico. Esta zona les permite combinar y controlar el dominio de puertos importantes con manejo y acceso directo a rutas hacia el interior del país. Estos puntos geográficos pueden ser bloqueados para abrir o cerrar importantes líneas de suministro de insumos para drogas y armas. Ante esta situación, el gobierno ha respondido con algunas medidas pero todavía no ha sido lo suficientemente contundente ni eficaz en interrumpir completamente el tránsito que ocurre en estas vías de suministro. Por ejemplo, se han creado y desplegado elementos de combate fluvial con lanchas rápidas para interrumpir no sólo el tráfico de drogas pero también el flujo y transporte de materias primas importantes y esenciales para su procesamiento.[787] Las operaciones conjuntas con la participación de la armada colombiana y la policía nacional se han vuelto ya una rutina y son vistas hoy en día como una necesidad. Estas operaciones por ejemplo, evitan e interrumpen el transporte de drogas en barcos y permiten la detección de materias primas que son transbordadas en puertos y emplazamientos terrestres en ciudades o pueblos que cuentan con un acceso a rutas ribereñas o marítimas.

Hacia el norte de la costa del pacífico, desde Jurado hasta Cabo Corrientes, los carteles de la droga y otros grupos ilegales aprovechan las rutas ribereñas y marítimas para transportar e intercambiar drogas y armas.[788] El acceso próximo hacia América Central y Panamá hacen a esta zona adecuada para estas actividades. Analistas en temas feonterizos coinciden en que la provincia de Darien, que conecta el este de Panamá y el noroeste de Colombia, cuenta con rutas adecuadas y un escaso patrullaje fronterizo que facilitan un intercambio continuo y sin control de drogas por armas en varios puertos a lo largo y ancho de la zona fronteriza.[789] Recientemente, la zona de

---

[786] Las FARC han hecho un particular esfuerzo por controlar la cuenca del río Atrato, un remoto corredor de la selva que conecta el Caribe con el Océano Pacífico, el cual también sirve como via vital para la importación de armas y la exportación de cocaína. En abril de 2002, las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) libraron una batalla con centenares de combatientes de la Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en las cercanías del pueblo de Bellavista. Ver *The Economist,* "Staying Alive," 25 de mayo de 2002, 56.

[787] "SEAL's, DEA break new ground in Colombia", de Steve Salisbury, *Jane's Intelligence Review*, 12, Nº 1 (enero de 2000): 7. Ver también Ismael Idrobo.

[788] Seqún fuentes gubernamentales, en 1999 fueron capturadas 217 lanchas en operaciones de interdicción. En el año 2000, el número fue más que doble y llegó a 476 lanchas. Ver *Colombia's War Against Drug. Actions and Results 1999-2000 (*Bogotá, Agencia Nacional Antinarcóticos, Subdivisión Estrategia e Investigación, 2000) en *http://www.colombiaemb.org/Doc_Fight_Ag_Drugs/Actions%20and%20Results%201999-2000.pdf*.

[789] "SAND Brief: Panama and Costa Rica" de Jeffrey Fields, *Small Arms Survey* 2000 (abril de 2000).

Tumaco parece ser uno de los ejes más importantes en lo que se refiere a actividad marítima para los contrabandistas y traficantes de droga. Las autoridades de Colombia y de los Estados Unidos han logrado reunir pruebas que indican que las AUC están involucradas directamente en el embarque de drogas en lanchas rápidas que parten desde esta zona.[790] El tráfico en la costa del Pacífico tiene como destinos principales las playas de Panamá y Costa Rica e incluso las islas Galápagos, lugar en donde los traficantes trasladan las drogas a barcos cargueros que, dependiendo de sus destinos, son descargadas en playas desiertas o se dejan flotando sobre la superficie del mar para que después sean recogidas por otras embarcaciones.[791]

Dos importantes puertos marítimos sobre esta costa, Buenaventura con acceso directo al Valle del Cauca en el sudoeste de Colombia, y Tumaco cerca de la frontera con Ecuador, vienen siendo utilizados frecuentemente por estas organizaciones delictivas. La policía colombiana, en colaboración con autoridades rusas, han podido detectar rutas de tráfico de droga y operaciones de blanqueo de dinero que involucran a grupos mafiosos de Rusia y grupos colombianos. Este tráfico se origina en puertos como el de Buenaventura, lugar donde los barcos pasan por el Canal de Panamá hacia Gotemburgo en Suecia, y donde las drogas son transbordadas en contenedores a otros barcos hasta el puerto finlandés de Kotka con destino final en San Petersburgo. Otras rutas marítimas incluyen Buenaventura-Guayaquil (Ecuador)-Italia-Rusia y Buenaventura-Lima-Grecia-Rusia con rutas alternativas que combinan operaciones aéreas, terrestres y marítimas por Venezuela.[792]

La región caribeña con su compleja y vasta composición de islas que sirven como puntos intermedios para las zonas de tránsito y trasbordo, es también una de las areas más activas en cuanto a rutas empleadas para el tráfico marítimo y aéreo de droga.[793] Informes del gobierno de los Estados Unidos indican que por lo menos el 40 por ciento de la cocaína destinada a Estados Unidos pasa a través de las islas del Caribe, en particular en las islas de Jamaica y Haití, o proviene directamente de Sur América. Los medios más comunes para el contrabando de cantidades importantes de cocaína continúan siendo barcos. Los embarques de cantidades más pequeñas del orden de los "cientos de kilogramos" se contrabandean por medio de lanchas rápidas, buques cargueros a granel o buques cargueros con contenedores.[794] Otros métodos usados por los traficantes

---

[790] "Reporte del Departamento de Estado de EEUU indica que AUC y ELN están metidos de cabeza en el narcotráfico". *El Tiempo* (Colombia), 3 de marzo de 2003. En noviembre de 2002 las autoridades de Costa Rica arrestaron en la "Operación Terror Blanco" a miembros de la AUC que supuestamente discutían el intercambio de drogas por armas. Ver "U.S Foils Swaps of Drugs for Weapons," de Dan Eggen, *Washington Post, 7* de noviembre de 2002, A-3.

[791] "Super-speedboats piloting Colombia's cocaine trade" de Martin Hodgson, *The Christian Science Monitor*, 18 de septiembre de 2002, *http://www.csmonitor.com/2002/0918/p05s01-woam.html.*

[792] El Coronel Leonardo Gallego, ex-jefe de la policía antinarcóticos de Colombia, reconoce la contribución de Rusia al descubrimiento de estas rutas, donde se han capturado 500 kilos de cocaína. Ver Nelson Freddy Padilla, "La Conexión Rusa," *Revista Cambio16* (Colombia), 6 de octubre de 1997, 22.

[793] El Caribe está circundado por 23 estados independientes, y las armadas y guardacostas regionales están fragmentadas y sobrecargadas.

[794] "The Drug Trade in Colombia", División Inteligencia de la DEA.

incluyen operaciones combinadas tierra/aire utilizando aviones monomotores y bimotores que aterrizan en pistas de aterrizaje clandestinas y que arrojan los embarques en lugares remotos e inospitos predeterminados, en tierra o en mar, y en algunas ocasiones emplean otros medios como los mini-submarinos.

Del mismo modo se han detectado cargamentos de cocaína y marihuana proveniente de Colombia en tránsito hacia las islas de las Bahamas, Puerto Rico y República Dominicana. Las islas Bahamas en particular, son geográficamente adecuadas para dicho tránsito gracias a su ubicación estratégica en el corredor aéreo que existe entre Colombia y el sur de Florida.[795] Las Bahamas también se utilizan como lugar de trasbordo para barcos que completan la etapa o trayecto final hasta un punto de entrada de EEUU. Reportes recientes confirman que los traficantes también usan aguas cubanas para evadir las operaciones de interdicción.[796]

Las islas de San Andrés y Providencia, cercanas a Centro América, deben incluirse también en la lista de rutas activas y disponibles para el tráfico de cocaína y marihuana.[797] Los traficantes aprovechan estas escalas para realizar operaciones aéreas y marítimas combinadas para poder estudiar de cerca las diferentes posibilidades geográficas y sitios adecuados para pistas de aterrizaje en zonas costeras remotas donde pueden arrojar los cargamentos. Estas rutas fáciles permiten que los envios se hagan por medio de barcos y lanchas rápidas.[798] Los corredores caribeños de Colombia ofrecen numerosas alternativas para realizar este tipo de operaciones. Del mismo modo, estos corredores se han transformado en zonas con una intensa actividad de interdicción y vigilancia por parte de las autoridades gubernamentales. Por ejemplo, los traficantes han usado tradicionalmente la península norte de la Guajira para el aterrizaje de aviones y también para el embarque de drogas hacia el Caribe. El terreno árido y desértico hace a esta zona adecuada para escalas intermedias de operaciones que combinan embarques aéreos y marítimos. Además, varios grupos criminales que

---

[795] Estadísticas del gobierno de EEUU indican que el 12 por ciento de la cocaína detectada que va a EEUU. desde Sudamérica pasa por el corredor Jamaica-Cuba. La mayor parte llega a las Bahamas en lanchas rápidas desde Jamaica, con cantidades relativamente pequeñas provenientes de Colombia usando lanchas rápidas o arrojadas desde aviones. Ver *International Narcotics Control Strategy Report*, Oficina Internacional Antinarcóticos y de Cumplimiento de la Ley del Departamento de Estado de EEUU, marzo de 2001. *http://usinfo.state.gov/topical/global/drugs/01030110.htm.*

[796] *International Narcotics Control Strategy Report* (INCSR), 1995, 160. Departmento de Estado de EEUU.

[797] Desde 1998 las autoridades de Colombia y Estados Unidos han controlado de cerca la intensa actividad de tráfico de drogas en el archipiélago de San Andrés, señalando el uso de lanchas rápidas equipadas con sofisticados sistemas de radar y GPS con el fin de evitar a las autoridades. Ver "San Andrés en la Mira" en la *Revista Cambio 16* (Colombia), 20 de febrero de 1995, 12-15.

[798] La Armada Nacional de Colombia y los Cuerpos de Investigación Técnica (CTI) de la Oficina del Procurador General de la República arrestaron en octubre de 2000 al traficante Elvis Rios quien operaba una red de tráfico de drogas en el archipiélago colombiano de San Andrés y Providencia. Ver "Authorities Arrest Alleged Drug Trafficker Sought by US Authorities", *AFP*, 10 de octubre de 2000, en Servicio de Información de Difusión en el Extranjero de la CIA (FBIS), descargado el 3 de diciembre de 2002. ID Nº LAP20001010000010.

operan en esta zona han participado durante muchos años en actividades de contrabando, otorgándoles la ventaja táctica de conocer la mayor parte de las rutas y métodos disponibles para eludir a las autoridades.

Al parecer, la región de la costa Atlántica cuenta con una infraestructura adecuada de carreteras con puertos ribereños y marítimos en mejor estado y condiciones de acceso que los que se encuentran a lo largo en la costa del Pacífico. A lo largo de las zonas montañosas del centro e interior del país se extienden importantes carreteras y líneas ferroviarias que terminan en ciudades costeras como Santa Marta y Barranquilla. Además el grueso de la fuerza de la Armada de Colombia está apostada en distintos puertos de esta costa: Cartagena y Turbo cuentan con bases navales, estaciones de guardacostas y astilleros de reparación básica con el talento y medios técnicos adecuados para el mantenimiento de embarcaciones de tipo comercial y gubernamental. En estos puertos se descubren con regularidad embarques de droga oculta en contenedores comerciales, lo cual demuestra que los embarques por rutas marítimas regulares constituyen todavía una opción que los traficantes están dispuestos a utilizar. Los controles en contra del tráfico de drogas están mejorando. La estrecha colaboración entre las autoridades de EEUU y de Colombia ha reforzado y mejorado los programas de seguridad portuaria en por lo menos cuatro de los puertos principales donde fueron reportados durante 1998 capturas de hasta 31 toneladas de cocaína.[799] Aparentemente, fuentes gubernamentales creen que los resultados positivos de las operaciones de interdiccion aérea han obligado a que los traficantes se inclinen más hacia el uso de rutas marítimas. No obstante, la adaptabilidad y flexibilidad organizacional junto a la logística de los traficantes de droga sigue siendo aún un desafío que incide a la respuesta que pueden dar las autoridades.

Redes delictivas internacionales

Las organizaciones colombianas dedicadas al comercio de drogas, al igual que los grupos armados ilegales que operan dentro del país, han logrado establecer, en muchos casos, relaciones cercanas con redes delictivas de alcance transnacional. Las circunstancias y el contexto actual les han permitido establecer vínculos estrechos, por los cuales han evolucionado en complejas redes clandestinas organizadas jerárquicamente alcance internacional con poca o casi ninguna consideración por los límites impuestos por las fronteras nacionales.[800] Quizás el factor clave que debe guiar un buen análisis de la lógica delictiva de las redes colombianas es su integración sistémica a estos grupos con vínculos transnacionales cuyos efectos inmediatos se han logrado percibir en los niveles de violencia interna que afectan a este país.[801] Las redes de contactos personales

[799] "Proscribing Drugs Across the Caribbean" de Mark Wilson.

[800] "International Organized Crime and Drug Trafficking" de Kimberley Thachuk, artículo presentado en la Conferencia de Asuntos Transnacionales, 14-15 de octubre de 1998 (Washington DC, National Defense University, 1998).

[801] "Colombia's New Crime Structures Take Shape" de Tamara Makarenko, en *Jane's Intelligence Review* 14, Nº 4 (abril de 2002): 16-19.

se ha convertido en la forma más común para que los grupos ilegales involucrados en el negocio del narcotráfico mantengan y conserven la integridad y seguridad operacional de sus organizaciones. Estas redes les proporcionan a estos grupos los medios necesarios para reconfigurar rápidamente sus capacidades para responder y escapar a los organismos de seguridad del estado, permitiéndoles reubicar rapidamente sus bienes y actividades. La re-alocación de sus operaciones y la identificación de nuevas rutas y líneas de suministro menos vulnerables a las autoridades confirman esta tendencia.[802] Esta situación y el contexto en el que se presenta han obligado a que el sistema de inteligencia colombiano se enfrente ante la necesidad de reformular sus capacidades operativas y de respuestas hacia los diferentes blancos y objetivos establecidos.

El delito organizado responde a un conjunto de factores que confluyen en las dimensiones legales e ilegales de una sociedad. Mark Galeotti identifica factores tecnológicos, políticos, económicos, legales, y de tipo interno que son comunes tanto a las organizaciones delictivas y a las autoridades del Estado que los enfrenta. Según Galeotti, ambos se benefician con las oportunidades que brindan los recursos tecnológicos ofrecidos por la revolución de la informática y de las comunicaciones (el uso de Internet para servicios financieros, por ejemplo, proporciona una base atractiva para posibles y nuevas actividades criminales). Ambos actores comparten al mismo tiempo y en diferentes niveles, las desventajas y ventajas de controles fronterizos deficientes. Por ejemplo, el comercio internacional a través de las fronteras puede contribuir a crear oportunidades entre países, pero al mismo tiempo también puede generar cierta preocupación con respecto a los movimientos masivos de personas y materiales que transitan por las fronteras. De esta manera se puede decir que los desarrollos industriales y su difusión a través de las fronteras plantean desafíos a la arquitectura de seguridad y al comercio regional, poniendo sobre la mesa oportunidades y riesgos para las partes involucradas. Uno de los resultados más evidentes de esta situacion es la existencia de redes flexibles de individuos o grupos que podrían describirse como empresarios del delito que se adaptan y evolucionan de acuerdo a las circunstancias y en forma contínua y cada vez más acelerada.[803]

---

[802] "The Nature of Drug-Trafficking Networks" de Phil Williams, *Current History* 97, Nº 618 (abril de 1998): 154-159.

[803] "The New World of Organized Crime" de Mark Galeotti, *Jane's Intelligence Review* y " Transnational Crime and its Evolving Links to Terrorism and Instability" de Tamara Makarenko, en *Jane's Intelligence Review* 13, Nº 1 (noviembre de 2001): 22-24.

Con el fin de la Guerra Fría, surgieron rápidamente nuevos actores y condiciones que fueron reemplazando el vacío ideológico del comunismo y que a su vez precipitaron cambios importantes en la doctrina operativa de las organizaciones involucradas en el comercio y negocio de drogas.[804] Redes de relaciones clientelares entre organizaciones terroristas y delictivas con alcance global empezaron a surgir, respaldadas en fuertes vínculos personales en actividades como el contrabando internacional.[805] Al mismo tiempo, el conocimiento técnico y contactos con ex-oficiales de los servicios de inteligencia rusos empezaron a estar al alcance de los grupos que vivían del mercado ilegal de armas para el servicio de las organizaciones de traficantes de drogas. El surgimiento de estos grupos vinculados con el delito transnacional coincidió con el aumento de los niveles de violencia interna que afectaban a Colombia en aquellos momentos. Este escenario determinó la aparición y surgimiento de una combinación indistinguible de crimen organizado con tráfico de drogas, y muy frecuentemente terrorismo.

Durante los últimas cinco períodos presidenciales Colombianos, se han creado, financiado y desplegado, grupos especiales de operaciones "ad hoc" para llevar a cabo misiones en contra de estos sindicatos del crimen internacionales. No obstante, es necesario considerar que: muchas de estas iniciativas gubernamentales se han concentrado, en su mayor parte, en el área de lo que se conoce como "operaciones especiales". Parece ser que existe una tendencia a mejorar los aspectos operativos para este tipo de misiones en preferencia a robustecer las capacidades de análisis sobre la naturaleza y el alcance real de estas amenazas junto a los factores no militares que influyen e intervienen en su comportamiento. Los métodos "pasivos" que son comunes a las actividades especiales han sido implementadas fundamentalmente para vigilar y determinar intenciones, capacidades y vulnerabilidades estratégicas de estos grupos delictivos y más recientemente contra organizaciones consideradas como terroristas. La "guerra" contra los dos principales carteles de drogas y las iniciativas actuales para neutralizar a la guerrilla y a los líderes paramilitares mediante el desmantelamiento de sus redes de apoyo en grupos como las FARC, el ELN (Ejército de Liberación Nacional) y las AUC son ejemplos recientes de la aplicación de este tipo de métodos.[806] Hasta la fecha no se ha logrado consolidar una estructura y una organización permanente para la planificación estratégica en lo que se refiere a las tareas de inteligencia

---

[804] A comienzos de la década de 1980, los carteles de droga no contaban con sus propias milicias. Sin embargo, algunos compraron servicios violentos de las guerrillas revolucionarias. A fines de la década de 1980 el cartel de Medellín desarrolló una capacidad propia de violencia necesaria para proteger sus cultivos. Esto se asemejó a una versión moderna de los jefes de milicias privadas. Hacia 1989, estos grupos confrontaron directamente al Estado e implementaron en lo que llegó a conocerse como narcoterrorismo. Por el contrario el cartel de Cali, durante la década de 1990, desarrolló tácticas especializadas y menos antagónicos. Actualmente esta actividad delictiva está descentralizada en numerosos grupos de contrabandistas pequeños que crean también un nicho ideal para la guerrilla.

[805] "The Evolution of Espionage Networks and the Crisis of International Terrorism and Global Organized Crime", de J. Albini, R.E. Rogers y J. Anderson, en *Global Organized Crime and International Security* (Burlington, Vermont: Ashgate Publishing Limited, 1999), 3-6.

[806] *Terrorism, the Future and U.S Foreign Policy,* de Raphael Perl y Lee Rensselaer. (Washington, DC: Servicio de Investigación del Congreso, 8 de enero de 2003).

en los niveles más altos de la toma de decisiones del gobierno. No obstante, en los niveles operativos y tácticos, algunas capacidades y procedimientos se han venido ejecutado y modificado de forma integral, inicialmente bajo los criterios de lo que se conocía como doctrina del "conflicto de baja intensidad", y más recientemente bajo una perspectiva más amplia de "guerra contra-terrorista".

No deja de ser importante reconocer la estrecha interacción y cooperación entre los grupos guerrilleros y las organizaciones del tráfico de drogas, la cúal se ha intensificado durante estos ultimos años. La línea que por mucho tiempo separó la guerra contrainsurgente de la guerra contra las drogas finalmente ha sido borrada como resultado del pensamiento estratégico posterior al 11 de septiembre, y como uno de los resultados mas sobresalientes del componente de la actual guerra internacional contra el terrorismo. Los análisis de inteligencia que consideren factores de naturaleza que no sean estrictamente militar, y que sean más de tipo interinstitucional, son esenciales en la coordinación y acción del estado para enfrentar dichas amenazas. Por estos motivos, la creación de una organización capaz de reunir información estratégica relevante de todos los niveles y en todas las fuentes del gobierno, es indispensable para mejorar la capacidad de análisis en el proceso diario de toma de decisiones. La experiencia en otros lugares y sistemas en el mundo ha demostrado que cualquier evaluación de inteligencia, ya sea cuando trata asuntos de capacidades o de intenciones, es incompleta si no considera cuidadosamente factores que no sean de tipo no militares.[807]

No cabe la menor duda que Colombia cuenta con lecciones importantes en este aspecto, las múltiples manifestaciones y características de las amenazas a la defensa y la seguridad que afectan a este país no son algo nuevo en el análisis de la situación actual. Un ejemplo lo constituye la muerte del comandante de las FARC Jacobo Arenas a comienzos de la década de 1990. Este evento fue un momento decisivo que produjo cambios para las bases ideológicas y políticas de este grupo. Arenas, quien defendía el distanciamiento de las FARC del negocio del tráfico de drogas, comprendió los riesgos ideológicos de establecer una relación que se beneficiaría directamente con las ganancias provenientes del narcotráfico y las contradicciones ideológicas que podría acarrear dentro de un grupo insurgente que tenía fuerte participación campesina y una agenda marxista. A pesar de esto y una vez fallecido Jacobo Arenas, las FARC experimentaron un crecimiento contínuo de su presencia territorial en zonas ubicadas en su mayor parte en el sur del país, lugar en el que existían amplias zonas dedicadas exclusivamente al cultivo de coca y marihuana. Estas actividades también proporcionaron la mayor parte de los recursos financieros que permitieron duplicar el crecimiento y expansión de los nuevos frentes guerrilleros en los últimos diez años.[808]

---

[807] *British Intelligence Towards the New Millennium: Issues and Opportunities*, de Michael Herman, Centro para Estudios de la Defensa de Londres (London: Brassey's, 1997), 27-32.

[808] A pesar de que los miembros con mayor orientación ideológica y dogmática del secretariado de las FARC no estaban de acuerdo con el narcotráfico, se permitieron algunas alianzas y acuerdos ocasionales en ciertas zonas que estaban bajo la influencia de las FARC. Ver *Colombia: Guerra en el Fin de Siglo,* de Alfredo Rangel (Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, TM Editores, 1998), 125-128.

Otro ejemplo que puede ilustrar la necesidad de analizar los factores no militares surge de la cooperación que existe entre los traficantes de droga y los grupos armados ilegales, y su impacto en la extensión de la delincuencia común en niveles regionales y locales. Esta relación es un factor que ha sido ignorado durante muchos años en gran parte por los problemas asociados con la comparación y análisis de estadísticas recolectadas por las autoridades colombianas y extranjeras en lo que se refiere a los vínculos y relaciones entre el crecimiento de cultivos ilegales y los índices de delincuencia interna del país.[809] Los estudios realizados por grupos de trabajo bilaterales de autoridades colombianas y estadounidenses descubrieron que el tráfico ilícito de drogas no era el único aspecto a considerar detrás del conflicto interno; dicho fenómeno también se ha convertido en la fuente principal del aumento en los índices delictivos y de la violencia relacionada con ellos.[810]

Bajo estas circunstancias, la actividad delictiva plantea el gran dilema de cómo conservar la autoridad del Estado en todo el territorio nacional. A pesar de que la mayoría de los analistas presta atención a la estructura y capacidad operativa de estas organizaciones transnacionales, su énfasis principal debería situarse en las motivaciones y consecuencias asociadas con las actividades delictivas en los niveles micro y macro dentro del Estado, incluyendo también su impacto en zonas geográficas vulnerables.[811] Las consecuencias y manifestaciones más comunes asociadas con esta situación son la falta de control territorial en las zonas fronterizas, relacionada a su vez con la existencia de un vacío funcional en los sistemas normativos y de control (evidentes en las numerosas fallas y contradicciones que existen al interior del sistema de justicia penal Colombiano) y en el ejercicio de una autoridad del Estado ineficaz con nieveles muy bajos de legitimidad. Es necesario señalar que estas son condiciones que aparecen y son comunes en distintos niveles e intensidades en otros países menos desarrollados.

Los territorios al sur de Colombia, por ejemplo, constituyen un área estratégica para las guerrillas de las FARC y los grupos traficantes de droga. Prueba de las capacidades que poseen las FARC para movilizar a la población e infiltrar los grupos sociales locales que ayudan a sostener la producción y comercialización de cultivos ilegales la constituyen los eventos relacionados con las protestas de los cultivadores de coca en 1994 en Caquetá y los ya conocidos sucesos que ocurrieron en la ex-zona de despeje durante la presidencia

---

[809] Durante muchos años los analistas coincidieron en la opinión de que los factores culturales y sociales, y no el conflicto interno colombiano, eran las causas principales de la mayoría de las muertes que ocurrían en el país.

[810] "Statistics Show Combination of Drug Trafficking, Guerrillas or Paramilitary Groups Increases Crime" *Revista Cambio* (Colombia), 16 de octubre de 2000, en FBIS, 3 de diciembre de 2002, Documento LAP20001016000083.

[811] Las amenazas a los gobiernos y sus vulnerabilidades a nivel macro y micro, de acuerdo a Phil Williams (1998), dependen fuertemente de la eficacia de las estructuras de gobernabilidad existentes a nivel nacional, regional y global. Ver "Organized Crime and the Corruption of State Institutions" de Bill Lahneman y Matt Lewis, Resumen de las Actas de la Conferencia, patrocinada por el Centro Internacional de Estudios de Seguridad de la Universidad de Maryland, noviembre de 2002.

de Andrés Pastrana.[812] La respuesta del gobierno a este desafío territorial fue incongruente y no logró superar la percepción entre la población de que a los grupos armados y guerrilleros activos en esta zona habían logrado consolidar un poder paraestatal autónomo que dictaba y se gobernaba con sus propias normas y leyes. Eventos recientes ocurridos en Arauca y en la ciudad de Barrancabermeja son otros ejemplos que ilustran la dificultad de volver a obtener el control del gobierno sobre zonas estratégicas que no han sido debidamente atendidas o que se han dejado sin una presencia efectiva del gobierno durante un largo período.[813]

Por otro lado, las estructuras del delito organizado evolucionan tan rápidamente que las iniciativas y medidas de las autoridades gubernamentales para contrarrestar dicha evolución frecuentemente resultaron ser ineficaces. Las redes que explotan estas organizaciones cuentan con la flexibilidad suficiente para responder y adecuarse rápidamente a las nuevas estrategias desarrolladas por los organismos de seguridad del Estado.[814] Estos grupos exhiben un alto grado de adaptabilidad en su composición y en la manera como distribuyen y delegan autoridad, tareas y funciones. Del mismo modo, al interior de estas redes la información fluye libremente gracias en gran parte a la ayuda que les brindan el acceso y compra de complejas y costosas plataformas de comunicación. Las autoridades colombianas y estadounidenses desde 1994 han reunido pruebas sobre las capacidades tecnológicas y de comunicaciones que estos carteles emplean para contrarrestar las operaciones de vigilancia y comunicaciones conducidas por las agencias del gobierno. El cartel de Cali adquirió un avanzado equipo para comunicaciones cifradas y uno de computación capaz de manejar simultáneamente múltiples bases de datos en donde se almacenaban los números telefónicos de las casas de diplomáticos y agentes estadounidenses residentes en Colombia. Testimonios y reportes de agentes de inteligencia consideraban que este sistema de computadoras y de bases de datos conducía una búsqueda interna y permanente de posibles informantes que conspiraban en contra de la propia organización del cartel.[815] Capacidades tecnológicas similares se han detectado al interior de los submarinos y vehiculos subacuaticos capturados por las autoridades colombianas entre el periodo de 1992 y el 2000.

Las agencias de inteligencia colombianas tienen conocimiento sobre estos desarrollos. Sin embargo cada agencia y departamento de inteligencia (D-2, B-2, M-2, N-2 S-2 o J-2) de los servicios de seguridad y de las fuerzas armadas han mantenido la práctica de conducir evaluaciones y operaciones individuales que han abordado y desarticulado algunas fases o segmen-

---

[812] Además de provocar masivas protestas locales en otras zonas como Putumayo y Cauca, y especialmente Guaviare, la relación de la guerrilla con el negocio de las drogas aumentó durante este período; al mismo tiempo las FARC reforzaron su base social de sostenimiento con los campesinos que participaban en el cultivo de la coca. Ver "Colombia and the United States: from Counternarcotics to Counterterrorism" de Arlene Tickner, *Current History* (febrero de 2003), 78.

[813] "El Nuevo Narcotrafico" *Revista Semana* (Colombia), 23 de septiembre de 2002.

[814] Phil Williams, 155.

[815] "The Technology Secrets of Cocaine Inc" de Paul Kaihla, Business 2.0. (julio de 2002), consultado el 6 de diciembre de 2002 en *http://www.business2.com/articles/mag/0,1640,41206,FF.html*.

tos de todo el problema. La Armada de Colombia por ejemplo, ha sido el servicio que más ha participado en la evaluación de las operaciones concernientes a la capacidad submarina de los elementos delictivos considerados en este estudio. No obstante, muchas de las operaciones que permitieron los descubrimientos de los vehículos submarinos y semi-sumergibles se produjeron en escenarios de tipo urbano, demostrando una necesaria pero también obligatoria cooperación y apoyo con la policía colombiana. La policía, por otro lado, también ha creado capacidades y gastado recursos significativos para desarrollar y adquirir tecnología de punta en equipos de comunicaciones e intercepción de señales. El empleo de SIGINT y COMINT, como componentes esenciales de la doctrina y capacidad operativa de los traficantes de drogas y de las guerrillas, ha facilitado la interceptación y captura de personas influyentes dentro de los cuadros de estas organizaciones delictivas por parte de las autoridades. Del mismo modo, el Ejército ha establecido sus propias capacidades de inteligencia por medio de una visión de operaciones conjuntas apoyadas en una coordinación bilateral y respaldada en la capacitación provista por los Estados Unidos en operaciones antinarcóticos y contra-insurgentes.[816] Esta situación demuestra que aún existe una evidente falta de coordinación y consenso entre los responsables de tomar decisiones en cuanto a lo que debe ser la visión estratégica y los objetivos principales que deben respaldar estas iniciativas. Fuertes adhesiones institucionales al interior de los departamentos y secciones de inteligencia en cada una de las fuerzas y en los organismos gubernamentales involucrados han creado una situación donde es ya común no compartir o negar la información operativa, demostrando una excesiva compartimentación de las fuentes y una falta de medios que faciliten su difusión entre los servicios.[817]

La evidencia que se ha recolectado a través de los años y que indica que las organizaciones delictivas rusas colaboran estrechamente con los carteles colombianos de la drogas y otros grupos armados ilegales interesados en el intercambio de droga por armas no es algo nuevo o inesperado. Las alianzas entre las organizaciones delictivas para facilitar las operaciones a través de las fronteras y engañar a los agentes del orden son habituales y ya son una práctica común. Los grupos de la mafia rusa están diversificados de tal modo que ya han logrado intercambiar su experiencia en el comercio de la heroína con otros grupos involucrados con el tráfico de cocaína, especialmente en coordinación con algunos carteles latinoamericanos. En el contexto de la Rusia post-soviética y la crisis financiera de 1998 se presenta un aumento del nivel de actividad de los grupos delictivos rusos fuera de las fronteras de este país y en territorios como América del Norte y del Sur, Europa, Medio Oriente y en menor escala en algunas regiones del Asia.[818]

---

[816] *Intelligence management and the decision making process: views and comments based on the Colombian experience,* de Andrés F. Sáenz, disertación para el título de Master in Arts en War Studies (MA). (Departamento de Estudios de Guerra, King's College-London, University of London, 2000), 18-20.

[817] Unidad de Periodismo Investigativo, "Los Secretos de la Inteligencia", *El Espéctador*, 7 de octubre de 2001, consultado el 6 de diciembre de 2002, en *http://www.elespectador.com/periodismo_inv/2001/octubre/nota2.htm.*

[818] *Russian Organized Crime and Corruption*. Putin's Challenge, de William Webster, *Proyecto Delito Organizado Global* (Washington, DC: Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS), 2000), 17-19.

Colombia a su vez, se ha convertido en un mercado atractivo y natural para los negocios ilegales. Su ubicación geográfica brinda fácil acceso a múltiples rutas de contrabando y paraísos financieros por fuera y cerca del país, particularmente en la zona del Caribe. Operaciones conjuntas con la participación de grupos rusos, brasileños y colombianos han sido detectadas en países como Guyana, Surinam y Puerto Rico, donde los grupos rusos son los encargodos de proveer armas a cambio de heroína, cocaína y marihuana, incluyendo una "autorización" para usar las rutas establecidas para el contrabando y tráfico de estupefacientes y armas. Las armas para la guerrilla colombiana, como un ejemplo, son entregadas por barcos con licencia de registro ruso en la costa oeste de Colombia y via el Golfo de Urabá.[819]

El aprovechamiento de la inteligencia relacionada con el descubrimiento y hallazgo del submarino de Facatativa debe mirar detenidamente las conexiones de los grupos colombianos con las redes del delito transnacional. En el año 2002, diplomáticos rusos en Bogotá negaron que existieran vínculos entre los grupos de la mafia rusa y los colombianos, sugiriendo que los vínculos era una información errónea destinada a desestabilizar las relaciones bilaterales.[820] La interpretación de Colombia hacia este suceso contribuirá a la percepción de que el gobierno se ha vuelto ineficaz o débil cuando se trata de enfrentar los problemas relacionados con su seguridad interna.

Moscú, Miami, Cartagena, Facatativa y destinos desconocidos...

No es fácil describir y analizar las relaciones que existen entre los grupos mafiosos colombianos y rusos. Un problema común a quienes han intentado efectuar un análisis sistemático de las organizaciones delictivas rusas es la falta de evidencia e información sobre este tipo de actividades que pueda ser corroborable. Una de las razones es que gran parte de las actividades delictivas rusas permanece oculta o se realiza desde la clandestinidad. Los analistas coinciden en que casi el 90 por ciento de los fraudes en este país nunca son reportados.[821] Estos delincuentes tienen la reputación de tomar medidas extremas para cubrir sus huellas y actividades, ocultando y destruyendo evidencias que los pueda comprometer.[822] Es importante tener en cuenta que el delito organizado ruso no es de tipo monolítico. Tradicionalmente, los grupos rusos se han concentrado en actividades como el robo armado, el negocio de la protección ilegal y la prostitución. Hoy en día en el listado se pueden incluir "nuevas" formas de delito como el tráfico de drogas y armas, secuestros, asesinatos por encargo, pirateo de programas

---

[819] *Current and Projected National Security Threats to the United States: Hearings before the Select Intelligence Committee*, Comité de Selección del Senado sobre Inteligencia, 105º Congreso, 28 de enero de 1999, 5.

[820] "Russia: Envoy to Colombia denies Russia's involvement in building cocaine sub", Moscú ITAR-TASS, 7 de septiembre de 2000, Documento FBIS CEP20000907000420.

[821] "*Capitalism Russian Style* de Thane Gustafson (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 137

[822] *Russia's New Politics: The Management of a Post-Communist Society* de Stephan White (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

de computación y el robo y contrabando de recursos naturales como el petróleo y sustancias más "exóticas" como materiales nucleares o radioactivos. Galeotti cree que los pequeños grupos independientes que existían antes se han ido incorporando a grandes grupos "conglomerados" que operan a lo largo y ancho del espectro de las actividades ilegales y más alla de las fronteras nacionales.[823] El FBI ha documentado actividades delictivas organizadas por grupos rusos en por lo menos 58 países, incluyendo 30 estados de los EEUU. Según el Coronel Oscar Naranjo, ex-director de los servicios de inteligencia de la policía de Colombia, durante 1999 aproximadamente el 35 por ciento de la producción de cocaína proveniente de Colombia fue transportada a puertos europeos por organizaciones delictivas rusas, lo cual representa un significativo aumento respecto al 10 por ciento de hace 9 años atrás.[824]

En 1992 el cartel de Cali estableció contacto con importantes miembros de la banda Solntesevskaya que opera en el distrito Solntsevo de Moscú. Los reportes que existen sobre esto indican que el objetivo principal de esta alianza era abrir nuevas rutas y participar en las nuevas oportunidades de negocios que eran ofrecidas por la Perestroika y un sistema político corrupto que se desmoronaba dentro de Rusia. El enviado del cartel de Cali llamado "Caliche" trabajó en establecer contactos con estas organizaciones para poder iniciar operaciones de contrabando de drogas entre el cartel de Cali y grupos de rusos, chechenios y ucranianos. Embarques con cocaína colombiana fueron detectados y decomisados como evidencia por las autoridades rusas en 1993 en varias ciudades rusas, incluyendo San Petersburgo. En el verano de 1997, las autoridades estimaron que aproximadamente 15 toneladas de cocaína colombiana ya habían entrado en la ex-Unión Soviética.[825]

Durante 1997 el cartel de Cali intentó comprarle al grupo Solntsevo helicópteros y un submarino del periodo de la Guerra Fría. Reportes de las autoridades colombianas daban indicios que durante los años siguientes el cartel de Cali fue convirtiendose en un proveedor permanente e importante de cocaína para el grupo Solntsevo. Las drogas que entraban por Moscú y San Petersburgo se intercambiaban por armas que luego se vendían a grupos delictivos de América Central y a la guerrilla colombiana.[826] Sin embargo, tales contactos no se limitaron únicamente con las redes delictivas rusas. Según reportes de autoridades de Colombia, organizaciones delictivas de países del este europeo como Hungría, Bulgaria y Checoslovaquia empezaron a tomar parte también de este negocio.[827] Los organismos colombianos de inteligencia han apor-

---

[823] "Crime, Corruption and the Law" en *Russia after the Cold War*, de Mark Galeotti, M. Bowker y C. Ross, eds. (Harlow: Pearson Education Ltd. 2000), 143.

[824] "Mafia Links Boost Colombia Cocaine Exports", de Adam Thompson, *Financial Times,* 29 de noviembre de 1999, 5.

[825] La alianza con los grupos delictivos rusos pasó a ser una parte vital de la estrategia del cartel de Cali para consolidar redes y nuevos clientes en Europa del Este. Ver Nelson Freddy Padilla, "La Conexión Rusa," 22.

[826] "Submarine Links Colombian Drug Traffickers with Russian Mafia; Crime Officials Believe That the Vessel Was a Joint Effort between Cartels and Ex-KGB Spies" de Juanita Darling, *Los Angeles Times,* 10 de noviembre de 2000.

tado importante información en muchas de las operaciones conjuntas que han sido coordinadas y planeadas por el FBI y el Ministerio de Asuntos Internos de Rusia (MVD).[828]

Una investigación de un tribunal distrital del sur de la Florida en 1997 reveló detalles sobre como Miami se estaba convirtiendo en un importante centro para los negocios y operaciones transnacionales entre los carteles colombianos y grupos pertenecientes a la mafia rusa. El juez Wilkie Ferguson del tribunal de Florida, confirmó que Miami estaba convirtiendose en un centro de operaciones para los rusos que trabajaban con grupos de la *mafiya* con diversos contactos en el mundo del delito. Dichos contactos incluían a ex-oficiales de la KGB y de los servicios de la inteligencia cubana. Ludwig Feinberg también conocido como Tarzán, ciudadano ruso dueño de un club de "strip tease" en Miami, Juan Almeida de nacionalidad Colombiana y Nelson Yester, inmigrante cubano, le ofrecieron al cartel de Cali un submarino diesel soviético clase Tango para transportar cocaína desde las costas colombianas del Pacífico a México y California por un valor de $50 millones de dólares.[829] El negocio nunca se cerró y dos de estos tres individuos fueron arrestados y acusados de concierto para importar y distribuir cocaína. Nelson Yester se fugó y en la primavera de 2002 las autoridades de Johannesburgo lo arrestaron dando fin a una persecución e investigación internacional que duró cerca de cinco años.[830]

Una de las consecuencias más probables y temidas de esta asociación es que los grupos armados colombianos hayan obtenido de sus socios rusos algo más que "hardware". Existe la probabilidad de que estos grupos puedan haber obtenido acceso a los servicios de inteligencia y contra-inteligencia de los ex-espías de los servicios de inteligencia rusos. Las cantidades de dinero generadas por las actividades relacionadas con el comercio y tráfico de droga proporciona motivaciones económicas suficientes a todo aquél que esté dispuesto a ofrecerles a estos grupos sus aptitudes técnicas y experiencia profesional.[831] En distintos niveles al interior mismo de las fuerzas armadas y de los servicios de seguridad rusos se han presentado y son comunes varios casos de corrupción y escándalos, que

---

[827] En 1995 hubo un promedio diario de 1.500 llamadas telefónicas entre Budapest y Bogotá. En 1998 fueron más de 7.000, según el ex-director de inteligencia de la policía nacional Coronel Oscar Naranjo, quien dirigió y fundó una de las operaciones más sofisticadas de intercepción de comunicaciones y señales en Latinoamérica, el Centro de Inteligencia Nacional. Ver "Moscow Mobster Link-Up with Colombian Cartels", de Tim Johnson, *Miami Herald*, 3 de julio de 1998, consultado el 3 de diciembre de 2002 en *http://www.mapinc.org/drugnews/v98/n529/a07.html*.

[828] "The FBI is not asleep, but running around Moscow", de Gennadiy Charodeyev, *Moscow Izvestia*, 16 de septiembre de 2000, Documento del FBIS CEP20000915000352.

[829] Según los documentos judiciales y otras fuentes de este caso, el submarino iba a ir a un punto fuera de la costa de EEUU. Luego las drogas, embaladas en cápsulas unidas a boyas, se dispararían a través de los tubos lanzatorpedos del submarino y flotarían hasta que lanchas rápidas hicieran la recolección final. Ver "The Submarine Next Door," de Kirk Semple, *The New York Times Magazine*, 3 de diciembre de 2000.

[830] "Accused Smuggler May be Sent Here" de Daniel Vise, *The Miami Herald*, 3 de junio de 2002, 1-B.

[831] Juanita Darling, 2000.

han incluido también el probable robo de materiales nucleares con participación y apoyo explícito de grupos mafiosos.[832]

Otro factor a considerar y que tampoco ha recibido suficiente atención es que ciudadanos colombianos con el conocimiento específico y la experiencia técnica necesaria para este tipo de actividades han sido identificados y reclutados en lugares como la Marina y otras ramas de las Fuerzas Armadas. El jefe del cartel de Buenaventura, Víctor Patiño Fomeque, fue un ex-policía que trabajó muchos años en el area de inteligencia y está ahora confinado en la prisión de Vistahermosa. Las autoridades lo catalogaron y ubicaron en el quinto lugar entre los jefes más importantes del extinto cartel de Cali.[833] Jorge Salcedo Cabrera, un ingeniero informático y de computación del ex-barón de la droga José Santacruz Londoño, fue un miembro operativo de la inteligencia de la Marina con conocimientos en ingeniería eléctrica que decidió ofrecer sus servicios y conocimientos al bajo mundo.[834] Al mismo tiempo, la Armada de Colombia había descubierto evidencias en 1992 (ver las ilustraciones más abajo) sobre lo que podría ser el desarrollo de una fase preliminar o temprana de un proyecto para construir con capacidades rudimentarias y artesanales un primer vehículo de capacidad submarina para el transporte de narcóticos. En los primeros casos estos grupos usaron materiales comunes, diseños y equipos relativamente poco avanzados y no sofisticados. Las características rudimentarias y casi artesanales de estos primeros diseños podrían haber convencidos a estos grupos a tratar de obtener en el extranjero los conocimientos técnicos requeridos y la experiencia profesional calificada para mejorar la capacidad y diseño de este tipo de vehículos.

Teniendo en cuenta estos factores, las fuerzas armadas y los servicios de seguridad se convirtieron en uno de los lugares propicios en los que estos grupos intentaron reclutar a individuos con la experiencia técnica profesional adecuada. Por estos motivos es importante establecer requisitos y métodos para mejorar el criterio de selección y control que ayuden a mantener una adecuada supervisión y vigilancia del personal que hace parte de la comunidad de inteligencia. No son raros los casos en que investigaciones al interior de los servicios determinan la remoción y retiro de individuos involucrados en escándalos de corrupción. El sistema de inteligencia podría mejorar este aspecto por medio de procedimeintos claros de seguridad operacional que usen en forma continua sus capacidades y procedimientos de contra-inteligencia.

Durante la década de 1990, antes del descubrimiento del submarino de Facatativa, las autoridades colombianas siguieron de cerca los contactos y relaciones que venían estableciéndose entre los grupos mafiosos colombianos y los sindicatos de la mafia rusa. Después de la captura de los líderes de los dos carteles más importantes en ese momento

---

[832] "Russia's Wounded Military", de Benjamin Lambeth, *Foreign Affairs* 74, Nº 2 (marzo/abril de 1995): 86-98.

[833] "Millennium' Chaos for Drug Cartels" de Steve Salisbury, *Jane's Intelligence Review* 11, Nº 12 (diciembre de 1999): 44-47.

[834] Paul Kaihla.

(Medellin y Cali) a comienzos de la década de 1990, muchos analistas estimaron que entre 200 y 300 grupos delictivos surgieron en este período para llenar el vacío que se creó con la captura de los líderes y lugartenientes de estos dos carteles. Al parecer muchos de ellos se organizaron en grupos más pequeños o células que operan de manera más autónoma, y prefiriendo un modus operandi similar al que usan los grupos o celulas terroristas que les impone a su vez una mayor preocupación por el trabajo de vigilancia al interior de sus actividades.[835]

Los análisis realizados por las autoridades colombianas sobre las organizaciones descentralizadas del tráfico de drogas indican que estos grupos prefieren y utilizan estilos y medios operativos muy diferentes a los usados por los grandes carteles. En estos nuevos grupos, los vínculos de asociación están limitados a ciertas etapas o segmentos particulares del negocio, lo cual les permite que sus operaciones permanezcan en forma compartimentada.[836] La adopción de estas medidas también podría sugerir una lectura que considera que las iniciativas y programas desarrollados por los organismos encargados de la seguridad y el orden público no han sido tan ineficaces como muchos creen. El control y las operaciones que han logrado la captura y desmonte de algunas de estas organizaciones por parte del gobierno pueden haber provocado asimismo cambios importantes en la doctrina operativa y organizativa de estos grupos. Sin embargo, las operaciones de interdicción y captura de las autoridades son percibidas por estos grupos mafiosos como riesgos controlables que pueden superarse fácilmente modificando métodos y siendo más selectivo y cuidadoso al momento de escoger de socios y colaboradores.[837]

La Armada Nacional de Colombia comenzó a detectar lanchas rápidas modificadas y semi-sumergibles construidos con fibra de vidrio en 1993, la mayoría de estos vehículos tenian una capacidad de transportar entre 1 y 1,5 toneladas de mercadería. En mayo de 1993, se capturó un semi-sumergible terminado y en condiciones operativas en la isla de San Andrés. Este artefacto naval tenía una capacidad de transporte de

---

[835] Tamara Makarenko.

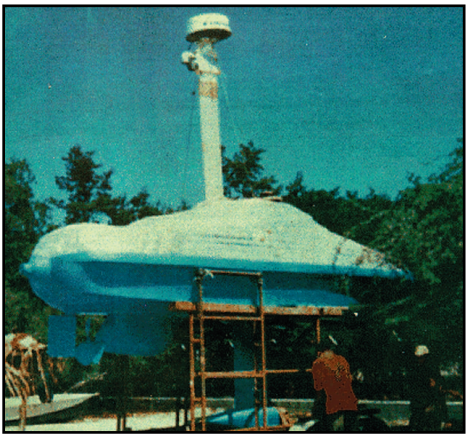
[836] El gobierno colombiano confirmó la existencia de 162 organizaciones de traficantes de droga con más de 4.000 miembros y vínculos con 40 sindicatos del delito internacional. Ver "New Drug Gangs Spreading in Colombia", *STRATFOR.com*, 3 de abril de 2002, en *http://www.strafor.com/standard/analysis_view.php?ID=203754*.

[837] Según un reporte del gobierno de EEUU que incluye una evaluación y clasificación de las motivaciones que hay detrás del tráfico de drogas, y basado en entrevistas con contrabandistas de drogas, el diez por ciento de los contrabandistas afirmó que los aviones patrulleros P-3 de la Aduana y los globos aerostáticos constituían un factor disuasivo definitivo. Ver *Measuring the Deterrent Effect...*13-15, de la Oficina Nacional de Política de Control de Drogas.

una tonelada y estaba equipado con sistemas de radar y comunicaciones relativamente avanzados.



Semi-sumergible con compartimientos de carga sellados capturado en 1992. (Fuente: Armada Nacional de Colombia).



Semi-sumergible capturado en San Andrés, 1993. (Fuente: Armada Nacional de Colombia)





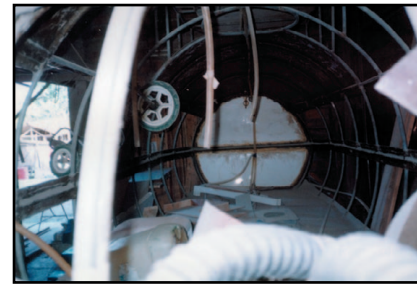
Sumergible descubierto en el Parque Tayrona, 1994. (Fuente: Armada Nacional de Colombia)

En septiembre de 1994 se capturó otro sumergible en el parque Tayrona, sobre la costa norte cerca de la Sierra Nevada de Santa Marta. En este caso, el diseño era más elaborado e incluía radar ecosonda de profundidad y está equipado con cilindros de oxígeno. La capacidad de carga de este vehículo también era de una tonelada.

En diciembre del mismo año, se descubrió un sumergible a medio construir en la ciudad portuaria de Turbo con capacidad para transportar una tonelada. Todos estos hallazgos tenían en común ciertas características técnicas: estaban ensamblados en estructuras de fibra de vidrio y acero, aisladores térmicos, y poseían equipos para comunicaciones

celulares y satelitales. La mayoría de ellos fueron encontrados cerca de zonas donde era fácil encontrar a astilleros con equipos de fabricación adecuados.[838]

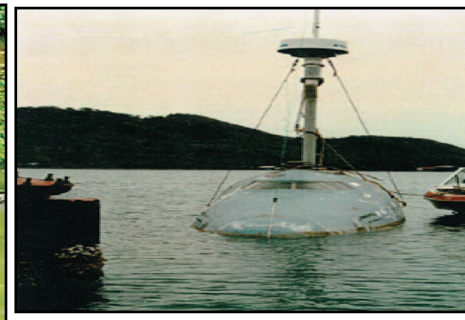




Sumergible descubierto en Turbo, 1994. (Fuente: Armada Nacional de Colombia)



Embarcación invisible al radar de Los Tigres del Mar. (Fuente: Jane's)



Semi-sumergible hallado en San Andrés (1993). (Fuente: Armada Nacional de Colombia)

Este tipo de construcciones navales con características similares se han detectado entre las organizaciones terroristas extranjeras como los Tigres de la Liberación de Tamil Elam (LTTE) en Sri Lanka y Hamas en Israel. Estos dos grupos han desarrollado embarcaciones submarinas invisibles al radar, pero con aplicaciones distintas a las desarrolladas por los grupos delictivos Colombianos. No obstante, los LTTE y los grupos colombianos comparten una motivación para desarrollar y emplear estos vehículos. La fuerza o brazo naval de los LTTE, conocido como los Tigres del Mar (Sea Tigers), adquirió motores fuera de borda de 225 caballos de fuerza para contrarrestar la capacidad creciente de la Marina de Sri Lanka. Los contrabandistas de droga colombianos consiguieron lanchas rápidas de similar capacidad y cilindraje para evitar operaciones marítimas de interdicción.[839] En ambos casos estos grupos decidieron producir lanchas del tipo semi-sumerg-

[838] "Evolution of Under-Water Drug Trafficking", de Ismael Idrobo, Capitán (Ret.), *Armada Nacional de Colombia.* Presentación Power Point en la Conferencia CNA 2001.

[839] Los LTTE también usan estas embarcaciones para transportar armas y municiones. Ver "Sea Tiger Success Threatens the Spread of Copycat Tactics," de Rohan Gunartna, *Jane's Intelligence Review* 13, Nº 3 (marzo de 2001): 12-16.

ible. Los LTTE han tratado de adquirir mini-submarinos de Corea del Norte. En abril del 2000, el mismo año en que fue descubierto el submarino colombiano en Facatativa, las autoridades de Tailandia encontraron en el centro turístico de Pukhet un submarino a medio construir que aparentemente iba a ser utilizado en operaciones submarinas de demolición y espionaje contra blancos navales de Sri Lanka. Recientemente un grupo terrorista islámico de Filipinas, el Frente de Liberación Islámico Moro (MILF) también trató de obtener mini-submarinos de traficantes de armas de Corea del Norte y Malasia.[840]

Las razones que pueden explicar el desarrollo de la tecnología marítima de los LTTE parecen estar orientadas hacia acciones terroristas de tipo suicidas para interrumpir operaciones marítimas de la Marina Hindú y de las autoridades de Sri Lanka. Esta es una tendencia a la cual se está prestando más atención a partir del ataque suicida del año 2000 contra el navío Cole de la marina de los EEUU en las costas de Yemen. Si bien los grupos traficantes de drogas, como el Cartel Norte del Valle, tienen indudablemente contactos con organizaciones como las FARC y AUC, no se han detectado aún manifestaciones o señales claras que indiquen un posible uso de estos aparatos en misiones terroristas. Pero en relación con las cuestiones que consideramos aquí, el desarrollo de estas capacidades debe analizarse a través del prisma transnacional. Los programas de investigación y desarrollo de sumergibles ofrecen a los grupos colombianos acceso a redes delictivas transnacionales que cuentan con suficientes recursos y experiencia profesional para desafiar la capacidad técnica de las fuerzas gubernamentales.[841] La reciente captura de tres miembros provisionales del Ejercito Republicano Irlandes (IRA) en la ex-zona desmilitarizada de Remolinos del Caguán es un ejemplo de cómo la cooperación y redes delictivas internacionales pueden ser aprovechada para desarrollar sistemas de armas más letales.[842]

La construcción de submarinos, mini-submarinos y semi-sumergibles también permite y facilita la entrega y traspaso de drogas a barcos más grandes que transportan los cargamentos como desechos peligrosos o tóxicos entre los cuales pueden ir escondidos paquetes de cocaína. Los funcionarios del servicio de aduanas de los EEUU creen que este tipos de navíos son elegidos con mucha frecuencia porque no son inspeccionados minuciosamente por las autoridades, no importa el país de origen o en lugar donde se encuentren.[843] La mayor parte de estos grupos cuentan con una capacidad de control y vigilancia que les permite observar y examinar los patrones de comportamiento de las autoridades que intervienen en las misiones

---

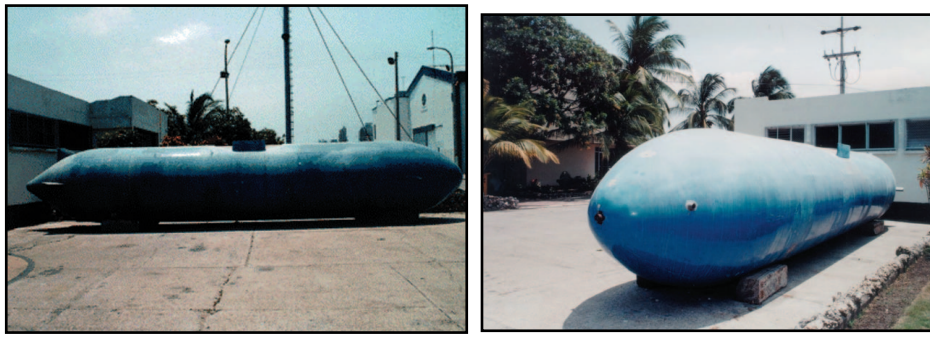
[840] Corea del Norte es uno de los principales fabricantes y usuario de transportes submarinos de largo alcance (LRSC) y de navíos de entrega flotante (SDV) del mundo. El objetivo principal de este país es introducir equipos de espionaje en Corea del Sur y Japón. Ver "Phillipines: New Concerns Arise with Rebel Submarine Plan", *Stratfor.com,* 14 marzo de 2003, consultado el 21 de marzo de 2003 en *http://www.stratfor.biz/Print.neo?storyId=211461*.

[841] "IRA 'tested weapons' in Colombia" de Brian Rowan, *BBC News*, 13 de junio de 2002, consultado el 18 de junio de 2002 en *http://news.bbc.co.uk/hi/english/uk/northern_ireland/newsid_2043000/2043156.htm.*

[842] "Los 15 hombres del IRA en el Caguán" de Fabio Castillo, *El Espectador*, 6 de setiembre de 2001, consultado el 12 de junio de 2002 en *http://www.elespectador.com/periodismo_inv/2001/septiembre/nota1.htm*.

[843] Paul Kaihla.

de interdicción. Las publicaciones de inteligencia difundidos por medio de fuentes abiertas son también medios legítimos y económicos que los grupos delictivos han aprovechado para profundizar el estudio de estos patrones de comportamiento.



Tanques sumergibles hallados en Cartagena 1995. (Fuente: Armada Nacional de Colombia)

Un exámen más detallado de las causas que podrían haber motivado a estos grupos a pasar de la fibra de vidrio y materiales de aislación térmica hacia una gama completa de materiales característicos de los submarinos totalmente equipados podría relacionarse con el hecho de que los primeros navíos ofrecían una capacidad limitada de almacenamiento y un alcance que no era muy satisfactorio. En agosto de 1995, un cilindro sumergible de hierro de 11,7 metros de longitud y una manga de 2,0 metros con una capacidad de transporte de 1,5 toneladas fue capturado en el puerto de Cartagena en la costa norte Colombiana.

Varios testimonios de contrabandistas convictos indican que los compartimientos aislados de fibra de vidrio demostraron ser eficaces contra las inspecciones de interdicción.[844] Sin embargo, el proceso de incorporar y construir tales compartimientos al interior de lanchas rápidas o en otros navíos modificados tomaba tiempo, y el espacio para almacenamiento resultaba ser muy limitado por las especificaciones y dimensiones físicas de estos vehículos. En los últimos años las lanchas modificadas se usaron con tanta frecuencia que las autoridades de interdicción se familiarizaron con dichas técnicas y mejoraron los métodos para realizar inspecciones cuidadosas de este tipo de vehículos en alta mar y en aguas interiores.

Mientras se llevaban a cabo estos descubrimientos, el conflicto interno en Colombia experimentó una dramática intensificación, con un importante crecimiento del tamaño de los grupos armados ilegales que operaban dentro del país. El tráfico de drogas también se intensificó en este período y Colombia se convirtió en un importante centro de contrabando de armas y lavado de dinero en mayor escala que antes.[845] El comercio ilegal de armas se transformó en el medio más importante con el cual los grupos delictivos aseguraban y planeaban sus operaciones y al mismo tiempo les ayudaba a sostener sus máquinarias de guerra. Este comercio también los ayudó a desatar una intensa campaña por el control y la supremacía ter-

[844] *Measuring the Deterrent Effect*..., Oficina Nacional de Política de Control de Drogas.
[845] Tamara Makarenko.

ritorial en contra de las fuerzas de seguridad del gobierno de Colombia. Pero tal vez lo más importante para el caso en estudio, es que las armas se transformaron en un recurso para asegurar y proteger líneas de suministro y abastecimiento vitales para el manejo y transporte de artículos de consumo illegal. Vehículos más grandes con características más avanzadas que no pudieran y evitaran ser detectados por radares, con capacidades no solo para contrabandear drogas pero también de transportar armas, se han convirtido en uno de los motivos detrás de una demanda por submarinos o semi-sumergibles con mayor capacidad.

La Conexión Colombiana

El grupo o cartel del Norte del Valle, controlado por los hermanos Henao Montoya, Arcángel de Jesús y Orlando, es uno de los más activos hoy en día y uno de los que ha buscado modernizar el negocio del tráfico de drogas. Las autoridades colombianas creen que Arcángel Henao Montoya impulsó el proceso de modernización al interior del cartel Norte del Valle por medio de la consolidacion de unas capacidades de comando y control muy eficaces y mediante el uso de sofisticadas plataformas de comunicaciones. También se cree que el grupo de Henao Montoya posee el control del comercio y tráfico de drogas en la ciudad portuaria de Buenaventura en el Pacífico, una localidad estratégica para el intercambio permanente de armas y drogas y territorio disputado por grupos ilegales armados.

Fuentes oficiales creen que Henao Montoya estuvo directamente involucrado en la construcción del semi-submarino descubierto en 1994 en el parque Tayrona. Esta embarcación, una generación previa a la de Facatativa, tenía una capacidad limitada para sumergirse, pero aún podía pasar inadvertida y sin ser detectada por las autoridades aduaneras y de la guardia costera.[846] Una inspección detallada del diseño mostró que no solo tenía una capacidad limitada para transportar carga útil sino que también era inestable en la alta mar. Los oficiales de la Armada Nacional de Colombia creen que se construyeron varios mini-submarinos de este tipo. Sin embargo, los nuevos grupos y sus beneficiarios respaldaron la idea de mejorar el diseño, dándole una sumergibilidad total. Casi simultáneamente, las autoridades de México dieron a conocer reportes de un mini-submarino operando por control remoto que transportaba cocaína de México a Europa por medio de un avanzado sistema de posicionamiento geográfico y una estructura de fibra de vidrio que hacia difícil su localización por medio de radar.[847]

En agosto de 1995 en Cartagena un submarino de características más avanzadas fue capturado, en esta ocasión el casco estaba construido en acero, lo que demostraba una preocupación por obtener una estructural capaz de resistir presión bajo el agua. Ese mismo año se detectó una intensa actividad naval en el puerto de Turbo. Las autoridades navales y portuar-

---

[846] Según John Hensley, ex-director de aplicación de la ley para el servicio de aduana de EEUU, la mayor parte de la tecnología que utilizan los grupos de la droga es comprada en EEUU, y por consiguiente muchos de los especialistas que la emplean se han capacitado en EEUU Además, este navío semi-sumergible tenía propulsión subacuática, radar y torres de radio de banda corta y era casi invisible aún para los equipos de espía más sofisticados. Ver "The Technology Secrets of Cocaine Inc.", de Paul Kaihla, *Business 2.0.* (julio de 2002).

[847] "Submarino made in Faca," *El Espectador* (Colombia), 8 de septiembre de 2000.

ias colombianas capturaron varios embarques de rifles de asalto AK-47 de fabricación rusa y granadas lanza misiles destinadas a las guerrillas de las FARC y a los grupos paramilitares. Este aumento en la intensidad del intercambio de drogas por armas no quedó desatendida o sin una respuesta por parte del gobierno. Posteriormente se llevaron a cabo operaciones de las autoridades competentes con el claro objetivo de desbaratar las redes de apoyo financiero y del lavado de dinero en la región Caribe.[848]

Las operaciones conjuntas de la policía y el ejército se hicieron más frecuentes y comunes. Se creó el Comando Especial del Ejercito (CEE) como unidad equivalente en el ejército a las unidades antinarcóticos de la policía. La estrecha cooperación con el departamento de investigación de la oficina del Procurador General (CTI) demostró un interés en crear una respuesta coordinada e inter-institucional para abordar y atender estos problemas. El ejército colombiano, del mismo modo, se involucró más en las operaciones antinarcóticos. Las evidencias obtenidas mediante la interceptación de mensajes encriptados revelaron interesantes detalles sobre las actividades y los negocios entre los narcotraficantes con las FARC. El cartel Norte del Valle ofreció al 6º frente de las FARC un millón de dólares en "asistencia" para evitar ataques contra sus bienes.[849] Esto no fue una sorpresa ya que la imposición de tributos por parte de la guerrilla a los traficantes de drogas no es algo nuevo ni desacostumbrado. Sin embargo, los vínculos internacionales de Montoya con las organizaciones internacionales de la droga como el cartel de Arellano Félix en México y con sectores de los servicios de inteligencia peruana bajo el control de Vladimiro Montesinos confirmaron la complejidad y alcance que podrían tener de estas redes transnacionales.[850]

El descubrimiento del submarino de Facatativa es hasta la fecha la pista más importante que existe para entender la estrecha asociación y cooperación entre los nuevos grupos criminales y la mafia rusa.[851] Los funcionarios colombianos a cargo de las investigaciones creen que un consorcio de grupos pequeños compartió los costos de construcción para distribuir en alguna manera el riesgo de la operación. Una de las hipótesis es que probablemente la organización del Norte del Valle podría haber financiado este proyecto. Los contactos desarrollados por esta organización en los últimos años posiblemente le permitieron a Arcángel Henao

---

[848] A fines de 1996, funcionarios estadounidenses y británicos descubrieron que compañías rusas, algunas de ellas con conocidas vinculaciones a grupos del delito organizado en Rusia y EEUU, habían abierto por lo menos nueve bancos de ultramar en Antigua. Ver "Russian Mob, Drug Cartels Joining Forces" de Douglas Farah, *Washington Post,* 29 de septiembre de 1997, A-1.

[849] Documentos encontrados por el CEE en una operación antinarcóticos en 1998 demostraron un vínculo directo entre las FARC y uno de los carteles de cocaína más poderosos. Un detallado registro manuscrito de actas de importantes reuniones entre las FARC y unidades de su bloque oeste confirmaba esta información. Ver "Bandit Broadcasts" de Steve Salisbury, *Jane's Intelligence Review* 10, Nº 1 (noviembre de 1998): 11-15.

[850] La Policía Nacional de Colombia estimó que en 1997 por lo menos 3.155 guerrilleros estaban directamente involucrados en protección, cultivos, laboratorios y pistas de aterrizaje, y también en la recaudación de impuestos de los asociados al negocio de las drogas. Ver "Drug Money: the Fuel for Global Terrorism" de Stefan Leader y David Wiencek, *Jane's Intelligence Review* 12, Nº 2 (febrero de 2000): 49-54.

[851] "Cops Puzzled over Drug Submarine" de Andrew Selsky, Associated Press, 30 de setiembre de 2000, consultado el 12 de marzo de 2003 en *http://www.latin.com/news/topnewsstories/2000/09/30.*

construir un submarino de doble casco con capacidad para alcanzar una profundidad de 100 metros y viajar aproximadamente 2.000 millas náuticas durante 13 días, con una tripulación de cinco operarios.



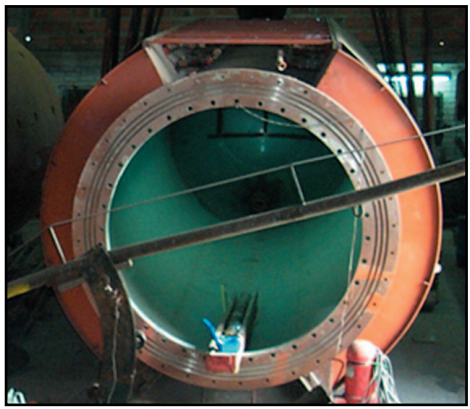
Submarino de Facatativa, 2000. (Fuente: Armada Nacional de Colombia)

Desde el punto de vista operativo, el descubrimiento de Facatativa puede interpretarse como un éxito a medias. Si bien el descubrimiento interrumpió la construcción y la puesta en funcionamiento de este navío, muchos factores y preguntas quedaron pendientes por considerar. En primer lugar, en el hallazgo no se hicieron arrestos. En segundo lugar, la policía colombiana no tenía una idea clara de lo que había encontrado en la bodega. Esto confirma y no sólo ilustra la falta de comprensión apropiada hacia la amenaza analizada; también demuestra la ausencia de una cooperación conjunta entre los organismos de sequridad y de inteligencia que les permita a los analistas pensar estratégicamente sobre este tipo de descubrimientos. La evaluación inicial se concentró en factores obvios y características tradicionales: capacidades, costos estimados, herramientas utilizadas y alcance náutico. Sin embargo este análisis se concentró excesivamente en detalles de tipo operativo y técnicos, dejando en un segundo plano las evaluaciones e interpretaciones alternativas que podrían haberse hecho sobre el hallazgo.

Para la policía nacional el submarino era una evidencia clara y suficiente sobre las relaciones que existen entre los carteles rusos y los carteles de la droga. Al interior de la Armada la evaluación técnica de las herramientas y de los métodos utilizados en la construcción generó hondas preocupaciones. En este hallazgo el vehículo tenía tuberías hidráulicas, hélice protegida, doble casco y timones de inmersión que le permitirían descender a 325 pies, una capacidad que no es posible para semi-submarinos fabricados con fibra de vidrio.[852] Los manuales y la documentación encontrados en el lugar dieron sustento a la idea de que hubo participación y una posible utilización de experiencia técnica y profesional extranjera. Las evaluaciones posteriores efectuadas por la DEA llegaron a la conclusión de que el hallazgo demostraba sin duda alguna que los traficantes de drogas poseen recursos y una capacidad inventiva casi ilimitada. Sin embargo, la DEA consideró que el submarino no representaba

[852] "Colombia Seizes Traffickers' 'Submarine' de Ruth Morris, *The Los Angeles Times,* 8 de septiembre de 2000.

el siguiente paso a un desarrollo importante de las actuales operaciones de contrabando y también consideró que el submarino constituía una amenaza limitada.[853]



Sección media del submarino. Facatativa 2000. (Fuente: Armada Nacional de Colombia)



Sección de proa. Facatativa 2000. (Fuente: Armada Nacional de Colombia)

Una interpretación diferente es que el hallazgo representa no sólo un importante salto en el desarrollo de la capacidad de transporte de los traficantes de droga, sino también una clara evidencia física y material que confirma la estrecha y activa interacción de los grupos armados ilegales de Colombia con las redes delictivas transnacionales. La participación de sindicatos internacionales dedicados al tráfico de drogas y armas en Colombia podría interpretarse como una reacción al vacío de poder generado por la descentralización y transformacion sufrida con la desaparición de los anteriores carteles. Esta fragmentación del poder fácilmente pudo haber incentivado a las fuerzas guerrilleras y paramilitares a tomar parte de una mayor participación en el tráfico. Sin embargo todavía quedan algunos interrogantes sin responder. ¿Cuáles son los beneficios de financiar un proyecto tan costoso cuando los medios tradicionales de transporte de drogas han demostrado ser más eficaces y de manejo más sencillo? O mejor, ¿cuáles son los beneficios de pasar de las lanchas rápidas a vehículos submarinos cuando los primeros son sin duda alguna más baratos y más confiables que los últimos? Evidencias recientes refuerzan la importancia de esta cuestión. En marzo de 2003 la guardia costera colombiana descubrió que las FARC establecieron un astillero en el Golfo Tortugas, ubicado a 30 kilómetros de la costa del Pacífico, donde se construyeron lanchas rápidas y otros tipos de pequeñas embarcaciones para el tráfico de drogas.[854]

Una interpretación alternativa puede sugerir que esta tecnología tiene un doble propósito y que no está limitada exclusivamente a los requisitos asociados con el transporte de drogas ile-

---

[853] *The Drug Trade in Colombia: A Threat Assessment*, Unidad de Inteligencia Estratégica para América del Sur/Caribe, División de Inteligencia de la DEA, marzo de 2002, DEA-02006, consultado el 4 de marzo de 2003 en *http://www.usdoj.gov/dea/pubs/intel/02006/indexp.html.*

[854] "El Astillero de las FARC," Sección Justicia, *El Tiempo* (Bogota), 14 de marzo de 2003, 1-11.

gales o sustancias similares. También podría ofrecer los medios necesarios para introducir armas e individuos a través de las fronteras como un vehículo intermedio de transporte entre el punto de origen y los navíos más grandes ubicados en aguas internacionales. La vigilancia submarina en Colombia no es tan intensa como la interdicción aérea y marítima tradicionales. Los submarinos poseen la ventaja táctica del sigilo y el encubrimiento submarino. Sin embargo, la limitada capacidad de carga útil de este tipo de vehículos no compensa totalmente los peligros y costos que hay que considerar para poder llevar a cabo tales operaciones. Las huellas y requerimientos logísticos que necesariamente deja la construcción de estos vehículos están muy sujetas y son vulnerables a ser detectadas por las autoridades, sobre todo después del descubrimiento del submarino de Facatativa. Además, el descubrimiento pudo ser un motivo suficiente para que se impulsara un trabajo más coordinado entre los diferentes organismos encargados de contrarrestar dicha actividad. Nuevas evidencias y hallazgos parecen confirmar estas conclusiones.

El terrorismo marítimo no se ha convertido aún en un problema que las fuerzas armadas o los servicios de seguridad colombianos deban enfrentar o contrarrestar. Sin embargo, puede haber una posibilidad real si las organizaciones terroristas deciden aumentar aún más los niveles y medios de violencia en acciones contra el gobierno o hacia fuerzas extranjeras asentadas dentro del país.[855] Por el momento, una ola de ataques terroristas marítimos contra fuerzas navales apostadas en puertos o contra barcos de pasajeros no es probable ya que la intensa vigilancia resultante de tales ataques pondría en peligro el flujo y tránsito de cocaína y armas.

Reportes recientes advierten que se están creando nuevas redes delictivas en la zona fronteriza con Brasil y Venezuela. La búsqueda de rutas alternativas ha quedado documentada recientemente gracias a evidencias recogidas en la documentación hallada durante la operación "Gato Negro" de febrero de 2000. Las fuerzas militares descubrieron un enorme complejo de drogas ilegales en la selva colombiana cercana a la frontera con Brasil. También arrestaron a Luis Fernando da Costa Beira Mar, un traficante de drogas brasileño, que le suministraba a las FARC armas a cambio de cocaína.[856] Las autoridades señalaron que la operación de da Costa en Colombia incluía una amplia red de tráfico de drogas que se extendía en países como Brasil, Paraguay, Surinam y que incluían también al 16º frente de las FARC. Este caso en particular junto a las evidencias reunidas en los últimos meses contra las FARC y las AUC fueron muy importantes para que la Oficina del Procurador General de EEUU iniciara procesos de investigación contra tres jefes de las guerrillas FARC y el jefe de las fuerzas paramilitares de la AUC. La decisión de procesar judicialmente a estos individuos ha sido justificada como parte de una "estrategia a dos bandas" que pretende enfrentar al mismo tiempo a los grupos de traficantes y terroristas.[857]

---

[855] *Threats and Challenges to Maritime Security 2020* (Centro Coordinador de Inteligencia de la Guardia Costera de EEUU, Oficina de Inteligencia Naval, marzo de 1999).

[856] "Colombia Arrests Drug Lord" de Jeremy McDermott, BBC News, 22 de abril de 2001, consultado el 26 de marzo de 2003 en *http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/americas/newsid_1290000/1290420.stm.*

[857] "U.S. Strategy in Colombia Connects Drugs and Terror" de Juan Forero, *The New York Times*, 14 de noviembre de 2002.

Consideraciones finales

La arquitectura actual del sistema de inteligencia colombiano podría mejorarse con un grupo especial de análisis interinstitucional que opere en los niveles más altos de la toma de decisiones y que esté apoyado por una capacidad profesional de la comunidad de inteligencia. Este ensayo señala el potencial que es posible alcanzar mediante el aprovechamiento de la inteligencia de fuentes abiertas. El uso frecuente de estas fuentes abiertas podría incentivar al analista de inteligencia para que él mismo se haga preguntas difíciles y de mayores alcances estratégicos en preferencia a respuestas que estén respaldadas unicamente en información táctica y operativa provenientes de un solo organismo. Las cuestiones de tipo táctico y operativo tienen la particularidad de poseer un "atractivo tradicional" con el cual los analistas se sienten más comodos y familiarizados. No obstante, las preocupaciones y cuestiones estratégicas más importantes también deben ser formuladas y consideradas para que los gobiernos sean menos reactivos y más progresistas en sus respuesta hacia las amenazas que enfrentan. La revolución en las comunicaciones y la mayor amplitud de la información disponible hoy en día acelera y al mismo tiempo exige una mayor especialización de los procesos por los cuales los gobiernos y los responsables de tomar decisiones evalúan e interpretan sus opciones y tipos de acción. Los profesionales de la inteligencia y las instituciones, universidades o academias que participantan en la formación de los mismos deben incorporar esta visión y perspectiva en sus programas y currículos de estudios. Aprovechar los vastos recursos y la bases de datos ofrecidas por las fuentes abiertas se ha convertido en un imperativo para la planificación estratégica. Establecer una cadre de especialistas de los ámbitos civiles y militares que sean altamente calificados e incentivados para proporcionar el mejor analisis de intelgencia son sin duda objetivos imprescindibles para apoyar y garantizar buenos resultados en este proceso.

El sistema existente fomenta la rivalidad entre los servicios y organismos y promueve una competencia para obtener la atención y recursos de los responsables de tomar decisiones en estos ámbitos. La falta de continuidad del personal del servicio de inteligencia en sus cargos, y la demanda inmediata por inteligencia — fomentada en gran parte por la naturaleza de la situación interna del país — ha impedido y retardado la mejora en acuerdos institucionales que ayuden y permitan fortalecer la inteligencia operativa y estratégica en los niveles más altos de la toma de decisiones. En la comunidad de inteligencia colombiana existen suficientes medios técnicos y una vasta experiencia profesional para apoyar esto. Sin embargo, hay una preferencia hacia mantener y desarrollar capacidades operativas y tácticas, respaldadas en una doctrina conjunta que viene siendo aplicada actualmente por los programas de asistencia y capacitación extranjera en preferencia de una orientación hacia instituciones y programas que puedan estimular y asentar la práctica y la formulación de una visión más estratégica de inteligencia. En estas circunstancias persiste aún una demanda insatisfecha por mecanismos que tengan la capacidad de transformar la información táctica u operativa en un pensamiento e inteligencia estratégica para la toma de decisiones en los más altos niveles de gobierno.

Los avances en la tecnología de las comunicaciones sin duda alguna son factores centrales que apoyan la doctrina estratégica y operativa de los actores ilegales considerados en este artículo. Es evidente que estos factores tienen un impacto considerable en las tareas de selección, procesamiento, y en la recolección de información que utilizan los

organismos gubernamentales que intervienen en el control y vigilancia de estos actores. Los medios y métodos no tradicionales que influyen en el desarrollo de los medios de tráfico ilegal de drogas por medios submarinos y marítimos plantea la cuestión de cuál es la manera más adecuada para entender y pensar temas de importancia estratégica con bases operativas. Una estrategia multidimensional podría mejorar el conjunto de opciones disponibles para abordarlos. Investigaciones más exhaustivas y específicas para analizar los aspectos del doble uso que pueden llegar a tener este tipo de tecnología marítima podría contribuir inmensamente en el proceso de transformacion y desarrollo de las capacidades y productos que proporcionan la inteligencia con que se cuenta hoy en día. La coordinación de trabajos de inteligencia de tipo inter-agencial puede proporcionar las bases requeridas para obtener los instrumentos mas adecuados para detectar los escenarios futuros en lo que tenga que ver con fenómenos marítimos. Los sucesos actuales que dan forma al contexto de la seguridad deben permanecer bajo una contínua evaluación con el fin de aprovechar y aprender las oportunidades ofrecidas por un análisis comparativo que nos permita contrastar y aprender lecciones de otras autoridades y agencias de seguridad en otras partes del mundo.

Biografías

Andrés Sáenz es profesor asociado de investigación en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa en la Universidad Nacional de Defensa en Washington DC. Ha trabajado como investigador en temas de terrorismo, violencia política y proliferación de armas de destrucción masiva en la oficina de Washington DC del Center for Non-Proliferation Studies, perteneciente al Monterrey Institute of International Studies. Previamente el Sr. Sáenz trabajó con la Oficina de Seguimiento de Cumbres de las Américas de la Organización de Estados Americanos en temas relacionados con la seguridad hemisférica. Sus áreas de investigación incluyen: el manejo de inteligencia estratégica y su papel al interior del proceso de toma de decisiones y el planeamiento estratégico de la defensa; estudios de seguridad en el antiguo espacio soviético; temas de no-proliferación y las evoluciones en el comportamiento del conflicto interno Colombiano. Andrés Sáenz obtuvo el título de politólogo en la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia y completó su Maestría (MA) en War Studies en King's College, University of London. *Saenza@ndu.edu.*

Ismael Idrobo es profesor en asuntos de seguridad nacional en el Centro de Estudios Hemisféricos de la Universidad de Defensa Nacional en Washington, DC. Egresado de la Escuela Naval en 1975, con título en Ingeniería Naval, posee dos Magísteres académicos, uno en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana, en Bogotá, y otro en Planeamiento y Administración de Recursos de la Escuela Naval de Postgrado en Monterrey, California. Candidato a EdD en la Universidad George Washington, en Washington, DC.

Durante su carrera naval desempeñó varios cargos, que incluyen: Ingeniero Jefe de submarinos Colombianos; Oficial inspector de pruebas de mar y de puerto durante el mantenimiento de los submarinos en Kiel, Alemania; adjunto naval a la Embajada de Colombia en Washington, DC; Jefe de Operaciones y Seguridad marítima así como Jefe de Administración y Recursos Humanos del Cuerpo de Guardacostas durante su período de activación y asistente ejecutivo del Ministerio de Defensa Colombiano. Sus últimos cargos fueron Director de Proyectos especiales de la Armada Colombiana y Secretario General de la XX Conferencia Naval Interamericana. En el 2004 fue hecho miembro de la sociedad de Honorífica Phi Beta Delta. Sus áreas de investigación son el aprendizaje autónomo y administración de proyectos en defensa.
Idroboi@ndu.edu


Caribbean Sea
Golfo de Venezuela
Lago de Maracaibo
VENEZUELA
PANAMA
COLOMBIA
ECUADOR
PERU
BRAZIL
Bogotá
Caracas
Maracaibo
Barranquilla
Cartagena
Santa Marta
Cúcuta
Medellín
Cali
Pasto
Quito
Iquitos
Leticia
Tabatinga
Manaus
Puerto Ayacucho
Puerto Carreño
Villavicencio
Neiva
Florencia
Mitú
Vaupés
Amazonas
Guainía
Guaviare
Meta
Casanare
Arauca
Vichada
Norte de Santander
Santander
Boyacá
Cundinamarca
Tolima
Huila
Caquetá
Putumayo
Nariño
Cauca
Valle del Cauca
Chocó
Antioquia
Córdoba
Sucre
Bolívar
La Guajira
Cesar
Magdalena
Atlántico
Río Magdalena
Río Orinoco
Río Amazon
Río Negro
Río Putumayo
Río Caquetá
Río Vaupés
Río Guaviare
Río Meta
Río Arauca
Río Apure
Río Cauca
Río Atrato
Río Guainía
Río Japurá
Río Içá
Río Javari
Río Caroní
Río Caura
Río Ventuari
Río Parguaza
Río Suapure
Río Inírida
Río Guaicia
Río Uaupés
Río Tiquié
Río Içana
Río Xié
Río Isana
Río Aiary
Río Querari
Río Papuri
Río Tarauacá
Río Juruá
Río Purus
Río Madeira
Río Tapajós
Río Xingu
Río Tocantins
Río Araguaia
Río Paraguay
Río Paraná
Río Uruguay
Río Iguaçu
Río Ribeira
Río Doce
Río São Francisco
Río Grande
Río Pardo
Río Jequitinhonha
Río Mucuri
Río Itabapoana
Río Paraíba do Sul
Río Itajaí-Açu
Río Tubarão
Río Capivari
Río Jacuí
Río Gravataí
Río Sinos
Río Caí
Río Taquari
Río Pardo
Río Vacacaí
Río Ibicuí
Río Quaraí
Río Santa Maria
Río Ijuí
Río Piratini
Río Camaquã
Río Jaguarão
Río Mirim
Río Tramandaí
Río Araranguá
Río Urussanga
Río Tijucas
Río Itapocu
Río Cubatão
Río Itajaí-Mirim
Río Biguaçu
Río Mampituba
Río Maquiné
Río Cai

ASKING THE RIGHT QUESTIONS: THE EVOLUTION OF STRATEGIC INTELLIGENCE DISCOURSE IN COLOMBIA

Andrés F. Sáenz
and
Ismael Idrobo

ABSTRACT

In the context of intelligence professionalism, this paper brings to light the story of Colombian illicit underwater trafficking vehicles as a challenge to state authority. First, it examines historical antecedents to this problem through the exploitation of open sources. A particular logistical infrastructure, doctrine and organizational objectives have made the development of this type of vehicle possible. The authors consider the geographical factors that influence the creation and use of maritime routes for drug smuggling. Also considered are the motivations and patterns of behavior influencing transnational criminal networks and the consequences these have had on the conduct of drug trafficking and on Colombian criminal groups. In light of these factors, the paper suggests that the Colombian intelligence community can build on its tactical and operational knowledge, adjusting its organization and professional capabilities toward the production of strategic, intelligence-based analyses.

INTRODUCTION

On 7 September 2000 Colombian police forces stormed into an abandoned warehouse in the locality of Cartagenita/Facatativa, a suburb located 30 kilometers from Bogotá. Inside, three enormous steel cylinders — two of them sealed at one end and the other one open — unveiled a surprise: a half-built, 100-foot submarine that the authorities initially estimated could carry between 150 and 200 tons of cocaine in a single trip. Further technical assessments calculated the real capacity of the sub to be between 15 to 20 tons. The discovery really was a surprise. After months of surveillance and complaints from neighbors about intense activity at night inside the warehouse, the Colombian police initially believed that the tanks belonged to a stolen-gasoline smuggling ring. A preliminary assessment of the evidence found at the site showed that the expertise and technology used in the construction of the submarine were not home-grown. Technical manuals and Cyrillic handwriting found on parts of the tanks suggested the involvement of technicians from Russia. The technical set-up — tanks resting on a carriage system atop wheels and railroad ties for easy relocation, and closed-circuit television cameras installed at the construction site — demonstrated the builders' concern about surveillance by intruders, including by government authorities.

Colombian law enforcement officers made public statements just a few hours after the discovery about the existence of a "submarine factory" for drug trafficking, with a suggestion of

ties to international crime syndicates linked to the Russian mafia.[858] They talked about a new "era" of drug transportation for Colombia's ingenious drug cartels and of a suspected — but not confirmed — alliance between Colombian drug lords and the Russian *mafiya*, that appeared to have grown in strength and intensity during recent years. The news spread worldwide and reports of the "submarine of the Andes" were carried widely in the foreign press and other media. However, government authorities in fact remained undecided about their initial assessments, and of what groups might have financed the project, as well as the reasons behind this unprecedented move to transport drugs underwater. Official reports confirmed what was already obvious: illicit money can buy technology and expertise not found in Colombia. Unfortunately, many questions remained unanswered about what possible uses this exotic technology could offer to criminal and guerrilla groups operating in Colombia.

ILLICIT MARITIME TRAFFICKING IN COLOMBIA

Identifying the locations and other geo-political factors involved in narcotics trafficking poses a challenge to analysts in the region. Drug interdiction authorities and law enforcement agencies spend considerable time and other resources sorting out the pieces of the trafficking puzzle. One of the chief factors behind the evolution of illicit underwater trafficking is the continuous, demand-driven, shift of traffickers' logistics toward more profitable geo-political zones.

Colombia's strategic position makes it the center of the drug trade in South America. Its 3,200 kilometers of Caribbean and Pacific coastline offers traffickers two major maritime transshipment corridors by which drugs may be smuggled to the United States.[859] Most of the drug production shipped from the coastal regions comes from areas in the southeastern part of the country and from growing areas near the northern coast. Colombian Navy sources estimate that about 54 percent of the cocaine that leaves the country bound for European and U.S. markets is transported through the Pacific Ocean.[860] This coast is only one of three existing corridors used for cocaine movement toward Mexico/Central America, the Continental U.S., and the Caribbean. Official sources estimate that 85 percent of illicit drug transportation is attributed to maritime vessels, either on the surface or underwater.[861] Freight and fishing vessels are the most common means of transportation for cocaine enroute to Mexico from South America. Other means such as go-fast boats and mini-subs have also been detected and will be discussed in fur-

---

[858] Examples of press reporting on this episode are at: *http://www.cnn.com/2000/WORLD/americas/09/07/colombia.drugsub.ap* and *http://abcnews.go.com/sections/world/DailyNews/colombia000907.html.*

[859] Colombian coastal maritime jurisdiction in the Atlantic Ocean extends across 540,876 square kilometers and in the Pacific Ocean 339,500 square kilometers.

[860] "Navy Estimates 54 Percent of Cocaine Exported Through Pacific Ocean" *Colombia Crime Roundup,* 29 October 2000, in Foreign Broadcast Interformation Service (FBIS) Document LAP20001029000012.

[861] Mary Layne and others, Appendix A of *Measuring the Deterrent Effect of Enforcement Operations on Drug Smuggling, 1991-1999*. Prepared for Office of National Drug Control Policy, Office of Programs, Budget, Research and Evaluations; U.S. Coast Guard, Office of Law Enforcement; and U.S. Customs Service. Document prepared by: Abt Associates, Inc., Washington, DC, August 2001, 60. HHS Contract no. 282-98-0006. *http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/pdf/measure_deter_effct.pdf*.

ther detail. On both coasts there are private and state-owned shipyards for repairs and docking of private and government naval vessels with enough infrastructure, expertise, materials and human resources for repair and construction dedicated to maritime purposes.[862]

Colombia's geography offers a valuable means to diversify methods and to exploit resources for drug transportation and trafficking. The Pacific and Atlantic coasts have traditionally been used as major transshipment corridors for sending drugs to the United States.[863] The "bonanza marimbera"[864] of the late 1960s and early 1970s contributed to future developments in the drug trafficking and smuggling business by introducing marihuana to international markets and consumers. It also brought Colombia — a heretofore not so well known South American nation only a two and a half-hour flight by plane from the Florida Keys — to the attention of the American post-hippie drug culture. By the end of the 1980s, Colombian drug smugglers had stepped up from marihuana to cocaine, a more valuable, sophisticated and not so bulky product, believed to be less easily detected by customs officials. An apparently effective detection effort against marihuana may have brought this on, but it may also be said that marihuana contraband shipments provided valuable operational lessons that the traffickers exploited to refine their skills for the establishment of future arteries for exporting and transportation of processed cocaine from Colombia.[865] Throughout the 1990s, significant opium production began to emerge in Colombia and Venezuela, thanks to significant increases in poppy and coca crops sponsored by FARC and Shining Path forces entrenched in the border area of Peru.[866] At the same time, the new demand for "designer" or "club" drugs brought accelerated change to the international drug trade, reducing the consumption of cocaine in important international cities.[867]

---

[862] The Maritime Authority of Colombia has the purpose of directing, coordinating and controlling maritime activity in the country. In 1984 the government renamed the Maritime and Port Agency; it became the Maritime Authority. Among its functions is the authorization of vessels and Naval assets in Colombian waters, including control of the acquisition, construction, repairs, modification, maintenance, use and scrapping of naval assets. It also controls activities related to the arrival, mooring, maneuver, anchorage and departure of vessels and naval assets. See Ismael Idrobo, *Analysis of Naval Organization Within Maritime National Interest: The Case of Colombia,* Master of Science Thesis (Monterey, CA: U.S. Naval PostGraduate School, June 1997).

[863] U.S. Drug Enforcement Agency (DEA) Intelligence Division, "The Drug Trade in Colombia: A Threat Assessment," March 2002, at *http://www.usdoj.gov/dea/pubs/intel/02006/#3.*

[864] See *http://www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/jinetes/cap1.html.*

[865] Jorge Orlando Melo, "The Drug Trade, Politics and the Economy: The Colombian Experience," *Latin America and the Multinational Drug Trade,* Elizabeth Joyce and Carlos Malamud, eds., Institute of Latin American Studies (London and New York: St. Martin's Press, 1998).

[866] U.S officials report that traffickers and rebels are supplying Peruvian peasants and Shining Path members with poppy seeds, start-up credits and weapons to protect poppy fields. See "Peru: Rebel Group Joining in Colombian Alliance," *STRATFOR.com*, 8 February 2002, at *http://209.61.191.15/standard/analysis_print.php?ID=203103.*

[867] An analysis by the Monitor The Future (MTF) organization indicates a decrease of 1.6 percent in the consumption of cocaine among young people in the U.S. between 1999 and 2001. The study notes that during the early 1990s, one gram of high-quality cocaine could cost US$200. Today, a gram of the same product could be easily priced under US$100. See "Negocio en Problemas" *Revista Cambio*, September 2002. *http://www.cambio.com/web/interior.php?idp=99&ids=1&ida=3787.*

During the 1990s Colombian drug cartels grew in influence and strength. Their centralized and powerful organizations played an important part in shaping the geo-politics of the drug trade within the country, providing most of the financial resources and support networks that fuel today's internal turmoil. Intense trafficking occurred at the outset in the Caribbean and Atlantic regions, a pattern that endured throughout most the 1980s and 1990s, but effective interdiction measures forced the trafficking networks to move to Mexico and the southwestern border of the U.S. Today they have shifted back to Florida and the Caribbean zone, and there are reports of new trafficking routes and lines via Surinam and Guyana.[868] The southern region of Colombia has in recent years become a battleground where various illegal, armed groups operate by competing for territory and working to secure strategic lifelines to continue profitable illicit activities, most of them associated with drug production and trade.

Considerable segments of the Colombian Pacific coast from Ecuador to Panama have become active areas of dispute between paramilitary and guerrilla groups, particularly in the Chocó and Urabá regions.[869] In the southeastern part of the country, the control of river routes has become strategically important for traffickers and armed groups because it allows them to combine a dominance of important ports with direct access to the interior of the country. These may be blocked or cut to open or close supply lifelines for drugs and weapons. The government has responded, but still fails to be robust or effective. Riverine coast guard patrols with speedboat capabilities have been created and deployed to interrupt not only drug trafficking but also the flow and transport of important raw materials that are essential for processing.[870] Joint operations involving the Colombian Navy and National Police have become common and a necessity. They prevent, for instance, the movement of drugs by vessels and the detection of precursor raw materials that are transshipped at ports and land sites in certain cities or towns that have relatively easy access to river or sea routes.

In the northern coastal portion on the Pacific side — from Jurado to Cabo Corrientes — drug cartels and other illegal groups take advantage of river and sea access routes to transport and exchange drugs and weapons.[871] Nearby access to Central America and Panamá makes this zone attractive and suitable for such activities. Border analysts agree

---

[868] Mark Wilson, "Proscribing drugs across Caribbean waters," *Jane's Navy International*, 107, no. 4 (May 2002): 24-27.

[869] The FARC has made a particular effort to wrest control of the Atrato river basin, a remote corridor of jungle connecting the Caribbean and Pacific Ocean, which also serves as a vital conduit for the import of arms and export of cocaine. In April 2002, Colombian Revolutionary Armed Forces (FARC) guerrillas fought a pitched battle with hundreds of Colombian Self-Defense Association (AUC) fighters in the nearby village of Bellavista. See *The Economist,* "Staying Alive," 25 May 2002, 56.

[870] Steve Salisbury, "SEALs, DEA break new ground in Colombia," *Jane's Intelligence Review*, 12, no. 1 (January 2000): 7. See also Idrobo, *Analysis of Naval Organizations,* 19-26.

[871] According to government sources, in 1999 217 boats were seized in interdiction operations. In the year 2000, the number more than doubled to 476 boats. See National Anti-Narcotics Agency, Strategy and Research Sub-division, *Colombia's War Against Drug. Actions and Results 1999-2000.* Bogotá, 2000, at *http://www.colombiaemb.org/Doc_Fight_Ag_Drugs/Actions%20and%20Results%201999-2000.pdf.*

that the Darien province, connecting eastern Panama and northwestern Colombia, offers suitable routes with scarce border patrols, which enable profitable and uncontrolled drugs for arms trading in various ports along the border area.[872] Recently, the Tumaco bay zone appears to have become a center of intense naval activity for drug smugglers. Colombian and US authorities have obtained evidence that paramilitary groups are directly involved in the shipment of drugs in go-fast ships in this area.[873] Pacific coast traffic moves toward the beaches of Panama and Costa Rica and even westward to the Galapagos Islands, where traffickers pass drugs onto cargo ships that, depending on their destinations, dump them on isolated beaches or leave them floating in the sea for later pickup.[874]

Two important sea ports on this coast, Buenaventura — with direct access to Valle del Cauca in Southwestern Colombia, and Tumaco, near the border with Ecuador — have been used by criminal organizations. The Colombian police, in cooperation with their Russian counterparts, have been able to detect trafficking routes and operations involving Russian mafia groups. This traffic originates from ports like Buenaventura, where ships pass via the Panama Canal to Goteborg in Sweden, where drugs in containers are transshipped into other vessels to the Finnish port of Kotka with St. Petersburg as the final destination. Other maritime routes involve Buenaventura-Guayaquil (Ecuador)-Italy-Russia and Buenaventura-Lima-Greece-Russia with alternate routes being combined air-land-sea operations via Venezuela.[875]

The Caribbean region, thanks to its complex array of islands serving as intermediate points for transiting and transshipments areas, appears to be the most active area in terms of routes for maritime and air trafficking.[876] U.S. government reports indicate that at least 40 percent of cocaine bound to the United States goes through the Caribbean islands — most commonly Jamaica and Haiti — or transit directly from South America. The most common means of smuggling large amounts of cocaine is via maritime vessels. Smaller quantities or "multihundred kilogram" shipments are smuggled, so far, by go-fast boats, bulk cargo freighters and containerized cargo vessels.[877] Other methods used by traffickers include combined land/air operations using single- and twin-engine aircraft that use

---

[872] Jeffrey Fields, "SAND Brief: Panama and Costa Rica," *Small Arms Survey 2000* (Oxford University Press, April 2000).

[873] "Reporte del Departamento de Estado de E.U. indica que AUC y ELN están metidos de cabeza en el narcotráfico," *El Tiempo* (Colombia), 3 March 2003. In November 2002 authorities in Costa Rica arrested members of the AUC in "Operation White Terror," in which they were allegedly discussing exchanging drugs for weapons. See Dan Eggen, "U.S Foils Swaps of Drugs for Weapons," *Washington Post,* 7 November 2002, A-3.

[874] Martin Hodgson, "Super-speedboats piloting Colombia's cocaine trade," *The Christian Science Monitor,* 18 September 2002, *http://www.csmonitor.com/2002/0918/p05s01-woam.html.*

[875] Colonel Leonardo Gallego, former chief of the anti-narcotics Police in Colombia, recognizes the Russian contribution to the discovery of these routes, where seizures of 500 kilos of cocaine have occurred. See Nelson Freddy Padilla, "La Conexión Rusa," *Revista Cambio* (Colombia), 6 October 1997, 22.

[876] The Caribbean is ringed by 23 independent states, and regional navies and coast guards are fragmented and overburdened.

[877] DEA Intelligence Division, "The Drug Trade in Colombia."

clandestine land-strips and that drop shipments in predetermined, remote maritime and land sites and — very rarely — mini-submarines.

Colombian cocaine and marihuana transiting through the Caribbean has been also detected in the Bahamas, Puerto Rico and the Dominican Republic. The Bahamas in particular are geographically suited for this transit because of their strategic location on the airline flight path between Colombia and South Florida.[878] They serve too as transshipment locations for vessels that complete the final run to a U.S point of entry, with strong evidence that confirms fears that traffickers also use Cuban waters to evade interdiction efforts.[879]

San Andres and Providencia islands, with nearby access to Central America, must be included as well into the list of active routes available for trafficking of cocaine and marihuana.[880] The traffickers' need to exploit combined air and sea operations calls for close examination of the geographical opportunities to find landing strips, remote coastal zones for drop points and easy operating routes for vessels and "go-fast" boats.[881] Colombia's Caribbean corridors offer numerous alternatives for the execution of these operations. At the same time, these corridors have become an area of intense interdiction and surveillance activities by government authorities. For example, traffickers have traditionally used the northern Guajira peninsula to land aircraft and ship drugs to the Caribbean. The arid desert landscape makes it suitable as a staging area for combined air and maritime drug shipment operations. Moreover, criminal groups operating in this area have been involved for years in smuggling activities, giving them the advantage of knowing most of the routes and methods available for avoiding transportation authorities.

The Atlantic coast region offers adequate infrastructure — roads plus river and maritime ports — in better shape and more accessible than those available on the Pacific coast. Major roads and train lines run throughout the central and interior mountainous zones of the country up to the northern Atlantic cities like Santa Marta and Barranquilla. The bulk of the Colombian Navy is stationed in different ports along this coast: Cartagena and Turbo are

---

[878] USG estimates indicate that 12 percent of the cocaine detected heading to the U.S. from South America moves through the Jamaica-Cuba-Bahamas corridor. Most of that amount arrives in The Bahamas by "go-fast" boats from Jamaica, with relatively little coming directly from Colombia by "go-fast" boats or airdrop. See U.S. Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report,* March 2001, *http://usinfo.state.gov/topical/global/drugs/01030110.htm.*

[879] U.S Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report* (INCSR), 1995, 160.

[880] Since 1998 Colombian and U.S authorities have monitored intense trafficking activity in the San Andres archipelago revealing the use fast boats equipped with sophisticated radar systems and GPS systems in order to avoid the authorities. See "San Andrés en la Mira" in *Revista Cambio* (Colombia), 20 February 1995, 12-15.

[881] Colombian Navy and Technical Investigation Corps (CTI) of the Office of the Prosecutor General of the Republic arrested on October 2000 trafficker Elvis Rios who operated a drug network in the Colombian archipelago of San Andres and Providencia. See "Authorities Arrest Alleged Drug Trafficker Sought by US Authorities," AFP, 10 October 2000 in Foreign Broadcast Information Service (FBIS), Downloaded December 3, 2002. ID No. LAP20001010000010.

essential naval bases and repair shipyards. Expertise is available for both commercial and governmental maintenance. Drug shipments using commercial containers are regularly discovered in these ports, proving that regular maritime drug shipments are still an option that traffickers are willing to risk. Controls against trafficking are improving. Close collaboration between U.S. authorities and the Colombian government has reinforced port security programs at four major ports where seizures of up 31 tons of cocaine were reported during 1998.[882] Apparently, government sources believe that the positive results of the efforts made to control illegal trafficking by air have caused drug traffickers to prefer sea routes. However, the adaptability and flexibility of drug traffickers persists as a key challenge.

INTERNATIONAL CRIMINAL NETWORKS

Colombian drug organizations and illegal armed groups operating inside the country are known to have achieved, in many cases, well-established relationships with criminal transnational networks. Circumstances have brought them into an even closer relationship, whereby they have evolved into complex clandestine, hierarchically organized networks that operate internationally with little regard for State borders.[883] Perhaps the key factor that should guide an analysis of criminal logic within the Colombian network is the systemic integration of transnational links and the effects of that phenomenon on the level of violence inside the country.[884] Personal networking has become the most common way by which the illegal groups involved in narcotrafficking maintain and manage their organizational integrity. It provides them the means to rapidly reconfigure their capacities against law enforcement, enabling them to relocate their assets and activities. The relocation of operations and the identification of new routes and communication lifelines less vulnerable to resistance confirm this trend.[885] This issue has led the Colombian intelligence system to recast its tasking and response capabilities.

Organized crime responds to a set of factors influencing both the legitimate and illegitimate sectors of society. Mark Galeotti identifies technological, political, economic, law enforcement and internal drivers that are common to criminal organizations and to State authorities confronting them. They both benefit from the opportunities and technological resources deriving from the information and communications revolution (the use of the internet for financial services, for example, provides an attractive ground for new criminal activities). They also share — at different levels — the disadvantages and advantages of ineffective border control, since cross-border trade might create positive opportunities within countries, but at the same time it can raise concerns about the massive movement of individuals and materials. Important developments in industry and their diffusion across borders pose chal-

---

[882] Mark Wilson, " Proscribing Drugs Across the Caribbean."

[883] Kimberley Thachuk, "International Organized Crime and Drug Trafficking" paper presented at the Transnational Issues Conference, 14-15 October 1998 (Washington D.C, National Defense University, 1998).

[884] Tamara Makarenko, "Colombia's New Crime Structures Take Shape" in *Jane's Intelligence Review* 14, no 4 (April 2002): 16-19.

[885] Phil Williams, "The Nature of Drug-Trafficking Networks," *Current History* 97, no. 618 (April 1998): 154-159.

lenges within the regional security realm and trade architectures — again opportunities and risks are at stake for both sides. The chief result of these factors is the existence of flexible networks of adaptable and continuously evolving criminal entrepreneurs.[886]

Following the end of the Cold War, new actors and conditions emerged rapidly to replace the ideological void. They also created changes in the operational doctrine of drug-smuggling organizations.[887] Networks of patron-client relationships with international reach came into being among terrorist and criminal organizations. The networks developed by syndicated, organized criminals spawned intense personal interaction in such areas as worldwide smuggling.[888] Suddenly, expertise from and contacts with former Russian intelligence services officers became available to the illegal weapons market and drug trafficking organizations. The rise of different groups associated with transnational crime directly coincided with the new international scene and the growing level of internal violence and instability inside Colombia. This resulted in an undistinguishable combination of organized crime, drug trafficking and quite frequently, terrorism.

Throughout the last five Colombian presidential administrations, government task forces and other special groups have been designed, funded and deployed to conduct operations against the increasingly visible international syndicates. Nevertheless there is a caveat: these government initiatives have concentrated largely on the covert operations dimension. There has been a tendency to improve the operational aspects of these missions rather than undertaking adequate analysis of the nature and real scope of these threats and the non-military factors influencing their behavior. The "passive" methods common to covert activities have essentially been used to monitor and determine strategic intentions, capabilities and vulnerabilities of criminal groups and more recently, terrorist organizations. The "war" against two major drug cartels and the current efforts to neutralize guerrilla and paramilitary leaders by disrupting their support networks inside groups like FARC, ELN (National Liberation Army) and AUC are examples of these methods.[889] A permanent structure and organization for the strategic planning and tasking of intelligence for the highest levels of decisionmaking has not crystallized. However, at the operational and tactical levels, some capacities and procedures have already been carried out

---

[886] Mark Galeotti, "The New World of Organized Crime," *Jane's Intelligence Review* 12, no. 9 (September 2000): 47-52 and Tamara Makarenko, "Transnational Crime and its Evolving Links to Terrorism and Instability," *Jane's Intelligence Review* 13, no. 1 (November 2001): 22-24.

[887] During the early 1980s, the drug cartels did not have their own small militias, but they did purchase violent services from revolutionary guerrillas. During the late 1980s, the Medellín Cartel developed the capabilities for violence needed to protect their agricultural lands — a kind of modern-day warlordism. By 1989, they directly confronted the state and engaged in what became known as narcoterrorism. In contrast, the Cali Cartel — during the 1990s — developed specialized tactics and became less confrontational. Nowadays, this criminal activity is decentralized, with numerous small smugglers creating a niche for guerrillas as well.

[888] Joseph L. Albini, R.E. Rogers and J. Anderson, "The Evolution of Espionage Networks and the Crisis of International Terrorism and Global Organized Crime" in *Global Organized Crime and International Security,* Emilio C. Viono, ed. (Burlington, VT: Ashgate Publishing Limited, 1999), 3-6.

[889] Raphael Perl and Lee Rensselaer, *Terrorism, the Future and U.S Foreign Policy.* IB95122 (Washington, DC: Congressional Research Service, 8 January 2003).

in integrated fashion, initially under the rubric of what became known as the doctrine of Low Intensity Conflict, and more recently in a broader and more inclusive "counter-terrorism warfare" perspective.

The close interaction and cooperation among guerrilla groups and drug-trafficking organizations has intensified. The thin line dividing counterinsurgency and counterdrug warfare has finally been erased as a result of the post 9/11 mindset, and the resulting international war on terrorism. Intelligence analysis of a non-military, cross-institutional nature is essential to coordinating State action to deal with such threats. The creation of an organization capable of gathering relevant strategic information across the different levels of government is necessary to improve all-source analysis capabilities for the decision-making process. Experience elsewhere has demonstrated that any intelligence evaluation — whether dealing with issues of capabilities or intentions — is incomplete without careful consideration of non-military factors.[890]

Colombia's experience with such factors has been considerable, and the multiple dimensions of defense and security threats are not new to analysts here. For example, the death of FARC commander Jacobo Arenas in the early 1990s was a turning point for the ideological and political bases of that group. Arenas, an advocate of distancing FARC involvement from drug trafficking, understood the ideological risks of establishing a relationship that would benefit directly from profits deriving from narco-trafficking and the ideological contradictions that it could create inside an insurgent group with strong peasant participation and a Marxist agenda. Nevertheless, following Jacobo Arenas death, the FARC experienced a consistent growth of its territorial presence in areas located mostly in the south of the country that were dedicated exclusively to coca and marihuana cultivation. These activities also provided most of the financial resources needed to duplicate the growth and expansion of new guerrilla fronts.[891]

Another example of the need for analysis of non-military factors arises from the cooperation that exists between drug trafficking and illegal armed groups, and its impact on the extent of regional and local criminality. This cooperation is a factor that was overlooked for many years because of the problems associated with cross-referencing statistics gathered by Colombian and foreign authorities that could be used in analyzing the connections between the growth of illegal crops and country's internal crime rates.[892] Studies resulting from bi-lateral working groups of Colombian and U.S. authorities concluded that not only was drug trafficking the main engine behind the internal conflict, but that it was also the primary source behind the increase in the indexes of crime and related violence.[893]

---

[890] Michael Herman, *British Intelligence Towards the New Millennium: Issues and Opportunities*, London Center for Defence Studies (London: Brassey's, 1997), 27-32.

[891] Despite the idea that the most ideological and dogmatically oriented members of the FARC Secretariat disagreed with narcotrafficking, occasional alliances and agreements were permitted in certain zones under FARC influence. See Alfredo Rangel, *Colombia: Guerra en el Fin de Siglo* (Bogota: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, TM Editores, 1998), 125-128.

[892] For many years analysts have agreed on the view that cultural and social factors, and not the internal Colombian conflict, were the causes behind the majority of deaths in the country.

Criminal activity raises the dilemma of maintaining state authority throughout the national territory. Although the majority of analysts pay special attention to the structure and operational skills of these transnational organizations, their main focus is on motivations and consequences associated with criminal activities at the micro and macro levels within the State, including their impact upon vulnerable geographical areas.[894] The most common consequences are a lack of territorial control in the border zones, associated with functional gaps in regulatory and control systems (evident in numerous flaws and contradictions in the Colombian criminal justice system) and a reduced and ineffective legitimacy of the State authority, a condition seen at different levels and intensities throughout the spectrum of less developed countries.

The southern territories of Colombia, for example, are a strategic area for both FARC guerrillas and drug-trafficking groups. Proof of the FARC's capacity to mobilize the population and to energize local social networks that sustain the production and commercialization of illicit crops lies in the 1994 coca protest in Caquetá and the events that occurred in the former demilitarized zone (DMZ) during Andres Pastrana's presidency.[895] The government's response to this territorial challenge has been inconsistent and has failed to overcome the perception of the public that the armed and guerrilla groups active in this area have managed to consolidate an autonomous para-state that dictates and governs with its own set of rules and laws. Well-known events in Arauca and Barrancabermeja illustrate the difficulty in regaining government control over strategic areas that have been left unattended or ungoverned for a lengthy period.[896]

---

[893] "Statistics Show Combination of Drug Trafficking, Guerrillas or Paramilitary Groups Increases Crime" *Revista Cambio* (Colombia), 16 October 2000, in FBIS, 3 December 2002, Document LAP20001016000083.

[894] The threats and vulnerabilities to governments at the macro and micro level — according to Phil Williams (1998) — depend heavily on the effectiveness of existing governance structures and efforts at the national, regional and global levels. See Bill Lahneman and Matt Lewis, "Organized Crime and the Corruption of State Institutions" Summary of Conference Proceedings, hosted by the Center for International and Security Studies at the University of Maryland, November 2002.

[895] In addition to provoking massive social protests in other areas like Putumayo and Cauca, and especially Guaviare, guerrilla involvement with drugs heightened during this period, and the FARC strengthened its social base of support among those peasants involved in coca cultivation. See Arlene Tickner, "Colombia and the United States: from Counternarcotics to Counterterrorism," *Current History* (February 2003), 78.

[896] "El Nuevo Narcotrafico" *Revista Semana* (Colombia), 23 September 2002, *http://semana.terra.co/opencms/Semana/articuloImpresion.html?id=65574*.

In contrast, organized crime structures evolve so rapidly that countervailing efforts by government authorities quite frequently fall short. Personal networks have the flexibility to respond rapidly to new strategies developed by law enforcement.[897] These groups exhibit an impressive degree of flexibility in distributing and delegating authority, tasks and functions. In addition, information flows freely inside these networks, belying the fact that they use complex communication technologies. For example, Colombian and U.S. authorities have collected evidence since early 1994 on significant technological capabilities to counter government-led operations against the drug cartels. The Cali cartel acquired advanced communication encryption equipment and computer mainframes capable of managing vast databases containing the office and residential telephone numbers of U.S. diplomats and agents based in Colombia. According to intelligence agents, this computer setup was essentially conducting a perpetual internal mole-hunt against the cartel's own organizational chart.[898] Similar technological capabilities became evident in the case of several of the submarines captured by Colombian authorities between 1992 and 2000.

Colombian intelligence agencies were aware of this phenomenon. Each agency and intelligence department (D-2, B-2, M-2, N-2, S-2 or J-2) across the security services and Armed Forces has conducted individual assessments and operations that have addressed and disrupted only particular phases of the whole problem. The Navy has been the key armed service involved in the assessment of operations dealing with underwater capabilities of criminal elements. Nevertheless, many of the discoveries of underwater and semi-submersible vehicles have been in urban settings, demonstrating a necessary, if not mandatory, cooperation with the Colombian Police. The Colombian Police, on the other hand, have concentrated significant efforts and resources to develop and acquire state-of-the-art technology in communications and signals interception. The use of SIGINT and COMINT as essential components in the doctrine and operational capabilities of drug traffickers and guerrillas has facilitated the interception and capture of influential individuals from the ranks of these criminal organizations. In the same fashion, the Army has established its own intelligence capabilities under the prism of joint operations supported by bi-lateral coordination and training provided by the U.S. in counter-narcotics and counter-insurgency operations.[899] This situation shows that there has been an evident lack of coordination and consensus among decisionmakers as to the strategic vision and main objectives behind all these efforts. Strong institutional affiliations inside intelligence departments of each of the armed forces and in the government agencies involved have created a situation in which failure to share operational information demonstrates excessive compartmentalization of sources and lack of means of dissemination across the services.[900]

---

[897] Phil Williams, 155.

[898] Paul Kaihla, "The Technology Secrets of Cocaine Inc.," *Business 2.0.* (July 2002), accessed 6 December 2002 at *http://www.business2.com/articles/mag/0,1640,41206,FF.html.*

[899] Andrés F. Sáenz, *Intelligence Management and the Decision Making Process: Views and Comments Based on the Colombian Experience*, Master in Arts dissertation (London: Department of War Studies, King's College, University of London, 2000), 18-20.

[900] Unidad de Periodismo Investigativo, "Los Secretos de la Inteligencia," *El Espectador*, 7 October 2001, accessed on 6 December 2002, *http://www.elespectador.com/periodismo_inv/2001/octubre/nota2.htm.*

Evidence indicating that Russian criminal organizations collaborate closely with Colombian drug cartels and other illegal armed groups interested in the exchange of drugs for arms is nothing new or uncommon. Alliances between criminal organizations to facilitate cross-border operations and to deceive law enforcement are common. Russian mafia groups are diversified, having exchanged their expertise in heroin connections for cocaine trafficking in coordination with Latin American cartels. The financial crisis of 1998 coincided with Russian criminal groups' increasing level of activity outside the borders of the former Soviet Union into North and South America, Europe, the Middle East and to a lesser extent Asia.[901]

Colombia has become an attractive market for legitimate and illegitimate business. Its geographical location provides access to multiple smuggling routes and offshore financial havens in the Caribbean. Joint operations involving Russian, Brazilian and Colombian groups have been detected in Guyana, Surinam and Puerto Rico, where Russian groups provide arms in exchange for heroin, cocaine and marihuana, and "authorization" to use smuggling routes. Arms for Colombian guerrillas are delivered by Russian-registered ships to ports along the western coast of Colombia and via the Gulf of Uraba[902]

Full intelligence exploitation of the Facatativa submarine discovery must take into account transnational crime connections. In 2002, Russian diplomats in Bogota denied that ties existed between Russian and Colombian criminal groups, casting the suggestion as misinformation aimed to destabilize bilateral relations.[903] The Colombian response to this phenomenon will contribute strongly to the perception of whether the government has become ineffective or weak in confronting domestic security problems.

MOSCOW, MIAMI, CARTAGENA, FACATATIVA AND DESTINATIONS UNKNOWN...

Depicting the relationships between Colombian and Russian groups is difficult. A well-known problem for anyone who has attempted a systematic analysis of Russian criminal organizations is the lack of hard evidence. Much Russian criminal activity remains hidden: Analysts agree that almost 90 percent of fraud is never reported.[904] These criminals are known to go to great lengths to cover their tracks by hiding and destroying evidence.[905] Further, Russian organized crime is not monolithic. Traditionally, Russian groups have focused on armed rob-

---

[901] William Webster, *Russian Organized Crime and Corruption: Putin's Challenge,* Global Organized Crime Project (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2000), 17-19.

[902] Senate Select Committee on Intelligence, *Current and Projected National Security Threats to the United States: Hearings before the Select Intelligence Committee,* 105th Congress, 28 January 1999, 5.

[903] "Russia: Envoy to Colombia denies Russia's involvement in building cocaine sub," Moscow ITAR-TASS, 7 September 2000, FBIS Document CEP20000907000420

[904] Thane Gustafson, *Capitalism Russian Style* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 137.

[905] Stephan White, *Russia's New Politics: The Management of a Post-Communist Society* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), 169.

bery, protection rackets and prostitution. Now they include "new" forms of crime like drugs and arms trafficking, kidnapping, contract killing, pirating of computer software and the theft and smuggling of natural resources such as oil and more "exotic" substances like nuclear materials. M. Galeotti believes that formerly small, independent groups have been subsumed into larger "conglomerate" groups operating throughout the whole spectrum of illegal activities and across national borders.[906] The FBI has documented Russian organized crime activity in 58 countries around the world, including in 30 states of the U.S. According to Colonel Oscar Naranjo, former director of Colombia's police intelligence services, in 1999 approximately 35 percent of Colombia's cocaine production was transported to European ports by Russian criminal organizations, up from a figure of 10 percent 9 years ago.[907]

In 1992 the Cali Cartel contacted important players inside the Solntesevskaya gang that operates in the Solntsevo district of Moscow. Reports indicate that the main objective was to open new routes and to participate in new business opportunities offered by Perestroika and a corrupt and crumbling political system inside Russia. Cali cartel envoy "Caliche" developed contacts with these organizations to initiate drug smuggling operations between the Cali cartel and Russian, Chechen and Ukranian rival groups. Colombian cocaine was detected and held as evidence by Russian authorities in 1993 in Russian cities, including St. Petersburg. By the summer of 1997, authorities estimated that approximately 15 tons of Colombian cocaine had already entered the former Soviet Union.[908]

During 1997 the Cali cartel attempted to purchase helicopters and a Cold-War era submarine from the Soltntsevo group. Colombian reports suggest that during the following years the Cali cartel became a permanent supplier of cocaine to the Solntsevo group. Drugs coming through Moscow and St. Petersburg were exchanged for weapons later sold to criminal groups in Central America and guerrillas in Colombia.[909] However, such contacts were not only with Russian criminal networks. Other criminal organizations from Eastern Europe — Hungary, Bulgaria and Czechoslovakia — also became involved, according to reports from the Colombian police.[910] Colombian

---

[906] Mark Galeotti, "Crime, Corruption and the Law," in *Russia after the Cold War*, M Bowker and C. Ross, eds. (Harlow: Pearson Education Ltd. 2000), 143.

[907] Adam Thompson, "Mafia Links Boost Colombia Cocaine Exports," *Financial Times,* 29 November 1999, 5.

[908] The alliance with Russian criminal groups became a vital part of the Cali cartel strategy to consolidate networks and new customers in Eastern Europe. See Nelson Freddy Padilla, "La Conexion Rusa," 22.

[909] Juanita Darling, "Submarine Links Colombian Drug Traffickers with Russian Mafia; Crime: Officials Believe That the Vessel Was a Joint Effort between Cartels and Ex-KGB Spies," *Los Angeles Times,* 10 November 2000, A-1.

[910] In 1995, the daily average number of phone calls between Budapest and Bogotá was 1,500. In 1998 it was more than 7,000, according to former national police intelligence director Colonel Oscar Naranjo, who directed and founded one of the most sophisticated communications and signals interception operations in Latin America, the National Intelligence Center. See Tim Johnson, "Moscow Mobster Link-Up with Colombian Cartels," *Miami Herald*. 3 July 1998, accessed 3 December 2002 at *http://www.mapinc.org/drugnews/v98/n529/a07.html.*

intelligence agencies have actively contributed information for joint operations conducted by the FBI and Russia's MVD.[911]

An investigation conducted by a South Florida District Court in 1997 revealed that Miami was becoming an important hub for business and transnational operations involving Colombian drug cartels and Russian groups. Florida Court Judge Wilkie Fergusson confirmed Miami as a hub city for Russians working for *mafiya* groups with contacts in the criminal world that included former KGB and Cuban intelligence officers. Ludwig Feinberg, a.k.a. Tarzan, owner of a strip club in Miami, and a Russian national; and Juan Almeida and Nelson Yester, Cuban immigrants, offered the Cali cartel a Soviet Tango-class diesel submarine to transport cocaine from the Pacific coasts of Colombia to Mexico and California for $50 million dollars.[912] The deal was never closed and two of the three were arrested and charged with conspiracy to import and distribute cocaine. Nelson Yester became a fugitive and in the spring of 2002 authorities in Johannesburg arrested him and brought closure to a five-year international manhunt and investigation.[913]

One of the most probable and feared outcomes of this partnership is that Colombian groups could have obtained something more than hardware from their Russian associates. They could have gained access to intelligence and counter-intelligence services from former spies of the Russian intelligence services. The impressive amount of money produced by drug-related activities provides financial motivations for anyone willing to offer their technical skills and expertise.[914]Corruption and major scandals — including the probable theft of nuclear materials involving mafia groups — have surfaced and became common throughout different levels and ranks of the Russian Armed Forces and security services.[915]

Another factor that has not received sufficient attention is that Colombian nationals with specific knowledge and expertise useful for smuggling activities have been identified and recruited from places like the Navy and other branches of the services. Buenaventura's cartel leader Victor Patiño Fomeque was an ex-policeman who worked in intelligence and is now consigned to the Vistahermosa prison. Authorities ranked him as the Cali cartel's fifth-most-important leader.[916] Jorge Salcedo Cabrera, an IT consultant for former drug baron Jose Santacruz Londoño, was an Army intelligence operative with electrical engineering skills who also decided to cross over to the underworld.[917] Meanwhile, the Colombian Navy had found

---

[911] Gennadiy Charodeyev, "The FBI is not asleep, but running around Moscow," *Moscow Izvestia*, 16 September 2000, FBIS Document CEP20000915000352.

[912] According to court documents and other sources involved in this case, the submarine was going to a point off the coast of the United States. Then drugs, packed into capsules attached to buoys, would be fired through the submarine torpedo tubes and float at sea until speedboats made the final pickup. See Kirk Semple, "The Submarine Next Door," *The New York Times Magazine,* 3 December 2000.

[913] Daniel Vise, "Accused Smuggler May be Sent Here," *The Miami Herald,* 3 June 2002, 1-B.

[914] Juanita Darling, 2000.

[915] Benjamin Lambeth, "Russia's Wounded Military," *Foreign Affairs* 74, no. 2 (March/April 1995): 86-98.

[916] Steve Salisbury, "'Millennium' Chaos for Drug Cartels" *Jane's Intelligence Review* 11, no. 12 (December 1999): 44-47.

[917] Paul Kaihla.

evidence from 1992 (see illustrations below) of an early stage in the development of an indigenous underwater capability to transport narcotics. In early cases these groups used common materials, and relatively unsophisticated designs and equipment. The rudimentary characteristics of these early designs might have motivated these groups to obtain specific technical and advanced expertise from abroad to improve the capacity of these vehicles.

Thus, a potential place to recruit technical expertise is from inside the armed forces and the security services. Requirements and methods for improving personnel selection criteria, as well as monitoring and oversight of intelligence community personnel are therefore needed. Internal investigations inside the services quite frequently result in the removal of individuals who have been involved in misconduct or corruption scandals. The intelligence system could address this basic operational security issue through an adequate and continuous counter-intelligence capability.

During the 1990s, prior to the Facatativa submarine discovery, Colombian authorities continued to follow contacts and relationships being developed between Colombian drug groups and Russian mafia syndicates. After the capture of the main leaders of the two major cartels (Medellín and Cali) in the early 1990s, analysts estimate that 200-300 criminal groups emerged to fill the void. They have organized into smaller groups or cells that operate in a more autonomous fashion, an approach long preferred by terror groups, and a development necessitating a significant increase in the effort to monitor their activities.[918]

Analysis of the decentralized trafficking organizations produced by Colombian authorities indicate that they use significantly different operational styles, in comparison with those used by the former cartel organizations. In these new groups, associational links are limited to particular stages or segments of the business to keep their operations compartmentalized.[919] The adoption of these measures could also indicate that law enforcement efforts are not quite as ineffective as many believe. Government monitoring and disruption may have brought on other changes in the operational and organizational doctrine of these groups as well. Nonetheless, the government's interdiction operations are perceived as manageable risks that can easily be overcome by alternate methods and by being careful in the selection of associates.[920]

The Colombian Navy began to detect modified speedboats and semi-submersibles built out of fiberglass in 1993, most of them able to carry between 1.0 and 1.5 tons of merchandise. In May 1993, a fully constructed and operational semi-submersible was captured on the island of San Andrés. This vessel had a capacity to transport 1.0 ton, and was outfitted with relatively advanced radar and communications systems.

---

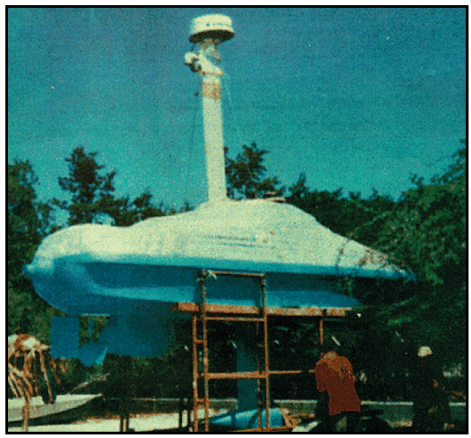
[918] Tamara Makarenko, (2001 and 2002).

[919] The Colombian government has confirmed the existence of 162 drug-trafficking organizations with over 4,000 members and ties to 40 international criminal syndicates. See "New Drug Gangs Spreading in Colombia," STRATFOR.com, 3 April 2002, at *http://www.stratfor.com/standard/analysis_view.php?ID=203754.*

[920] According to a U.S. government report that included an assessment and classification of the motivations behind drug trafficking, and based on interviews with drug smugglers, ten percent of the smugglers stated that Customs P-3 patrol aircraft and aerostat balloons were a definite deterrent. See Office of National Drug Control Policy, *Measuring the Deterrent Effect...*, 13-15.



Semi-submersible with sealed cargo compartments captured in 1992. (Source: Colombian Navy)



Semi-submersible captured in San Andrés, 1993. (Source: Colombian Navy)





Submersible discovered at Tayrona Park, 1994. (Source: Colombian Navy)

By September of 1994, another submersible was captured in Tayrona Park, on the north coast near the Sierra Nevada of Santa Marta. In this case, the design was more elaborate and included radar, a depth meter and an internal oxygen supply. The capacity of this vehicle was also 1.0 ton.

In December of that same year, a half-built submersible was discovered in the city of Turbo, and it was estimated to be capable of carrying up to 1.0 ton. All of these discoveries shared certain characteristics: fiberglass and steel structures, heat insulators, cellular and satellite-based communications capabilities. Most of them where found in proximity to shipyards with adequate fabrication equipment.[921]

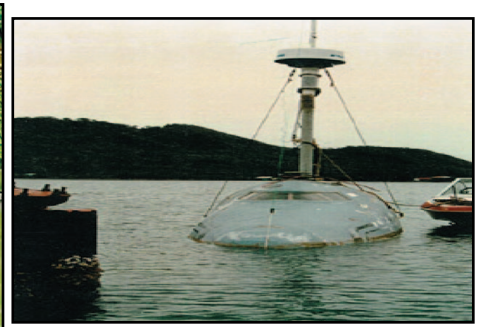
[921] Colombian Navy CAPT (Ret.) Ismael Idrobo, "Evolution of Under-Water Drug Trafficking," *Armada Nacional de Colombia.* PowerPoint Presentation at the National Defense University/Center for Naval Analyses Workshop on "Colombia: Strategic End-State, Goals and Means," Alexandria, VA, 6 October 2000.



Submersible discovered in Turbo, 1994. (Source: Colombian Navy)



Sea Tigers stealth craft. (Source: Jane's)



Semi-submersible found in San Andrés (1993) (Source: Colombian Navy)

Vessels with similar features have been detected among foreign terrorist organizations like the Liberation Tigers of Tamil Elam (LTTE) in Sri Lanka and Hamas in Israel. These two groups have developed stealthy underwater craft, but with different applications from those developed by criminal groups in Colombia. Nevertheless, the LTTE and the Colombian groups share a motivation to develop and employ such capabilities. The LTTE maritime operations arm, known as the Sea Tigers, acquired 225-horsepower outboard motors to counter the growing capabilities of the Sri Lanka Navy. Colombian drug smugglers obtained high-speed boats of similar capability to avoid interdiction operations.[922] In both cases these groups chose to produce boats with semi-submersible capabilities. The LTTE has tried to acquire mini-submarines from North Korea. In April 2000, the same year in which the Colombian Facatativa submarine was discovered, authorities in Thailand found at the tourist resort of Pukhet a half-built submarine that was evidently going to be used in underwater demolition and infiltration operations against Indian and Sri Lankan naval targets. More recently the Islamic terrorist group in

[922] The LTTE also use these craft to transport weapons and ammunition. See Rohan Gunartna, "Sea Tiger Success Threatens the Spread of Copycat Tactics," *Jane's Intelligence Review* 13, no. 3 (March 2001): 12-16.

the Phillipines, the Moro Islamic Liberation Front (MILF) has also tried to obtain mini-sub capability from North Korean and Malaysian arms dealers.[923]

The motives behind the development of the LTTE's maritime technology appear to be oriented toward terrorist suicide actions to interrupt maritime operations of the Indian Navy and Sri Lankan authorities. This is a trend that has gained more attention since the 2000 suicide attack against the USS Cole in coastal Yemen. Although drug trafficking groups like the Norte del Valle Cartel undoubtedly have contacts with organizations like FARC and AUC, a clear statement or signs that indicate a possible use of these devices for terror missions has not been detected. But for the matter under consideration here, the development of these capabilities must be analyzed through the transnational prism. Submersible research and development programs offer Colombian groups access to transnational criminal networks with sufficient resources and expertise to challenge the technical abilities of government forces.[924]The recent capture of three provisional IRA members in the former demilitarized zone at Remolinos del Caguán may be cited as an example of how international criminal cooperation may be exploited to develop more lethal weapons systems.[925]

The construction of submarines, mini-subs and semi-submersibles, of course, also enables the delivery of drugs to larger ships hauling such cargoes as hazardous waste, in which insulated bales of cocaine may be stashed. U.S. customs officials believe that the reasons for selecting these kinds of vessels are that these ships quite frequently fail to get a closer inspection from the authorities regardless of the country they are in.[926] The majority of these groups have obtained monitoring and surveillance capabilities that enable them to observe the patterns of behavior of authorities involved in interdiction missions. Open-source intelligence-related publications are also legitimate and inexpensive means that may be exploited by criminal groups to deepen their study of these patterns of behavior.

A closer look into the motivations that might have driven these groups to move from fiber-glass and heat-insulating materials to a full spectrum of materials characteristics of a fully equipped submarine might be related to the fact that the early vessels offered a limited storage capability and unsatisfactory range. In August 1995, a submersible iron cylinder 11.7 meters long with a beam of 2.0 meters and the capacity to carry 1.5 tons was captured at the northern coast port of Cartagena.

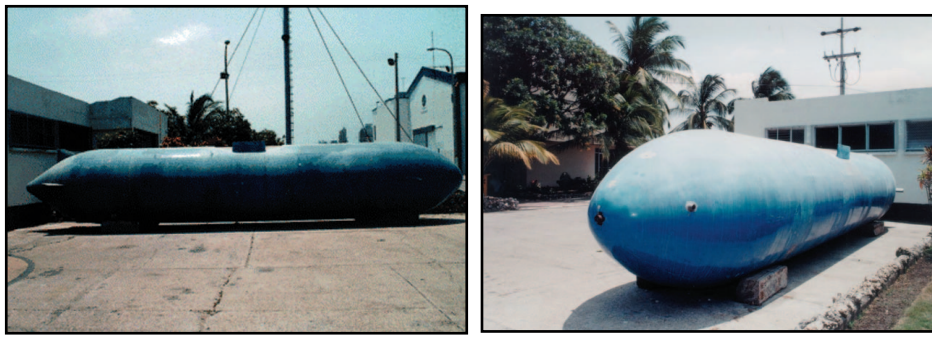
---

[923] North Korea is one of the world's leading manufacturers and users of long-range submersible carriers (LRSC) and swimmer delivery vessels (SDV). This country's main purpose is to deliver infiltration teams to South Korea and Japan. See *Stratfor.com, "*Phillipines: New Concerns Arise with Rebel Submarine Plan," 14 March 2003, accessed on 21 March 2003 at *http://www.stratfor.biz/Print.neo?storyId=211461.*

[924] Brian Rowan, "IRA 'tested weapons' in Colombia," BBC News, 13 June 2002, accessed 18 June 2002 at *http://news.bbc.co.uk/hi/english/uk/northern_ireland/newsid_2043000/2043156.stm.*

[925] Fabio Castillo, "Los 15 hombres del IRA en el Caguán," *El Espectador*, 6 September 2000, accessed 12 June 2002 at *http://www.elespectador.com/periodismo_inv/2001/septiembre/nota1.htm.*

[926] Paul Kaihla.



Submersible tanks found in Cartagena 1995. (Source: Colombian Navy)

Testimony provided by convicted smugglers suggests that fiber-glass, insulated compartments have proved effective against interdiction inspections.[927] However, the process of building such compartments inside of speed boats and other modified vessels takes time, and storage space is severely limited by the physical specifications of these vehicles. Modified boats have been used so frequently in past years that interdiction authorities have become familiar with such techniques and have improved their methods of conducting overseas and in-water inspections of these kinds of vehicles.

As these discoveries occurred, Colombia's internal conflict underwent a dramatic intensification, with growth in the size and capabilities of the armed, illegal groups operating inside the country. Drug trafficking also intensified and Colombia became an important center for arms smuggling and money laundering on a larger scale than before.[928] Arms deals became the essential means by which criminal groups secured their operations and sustained their war machines. Arms and ready cash also helped them unleash a campaign for territorial control and supremacy against the Colombian government. But more relevant to the case under study, arms became a resource to secure and protect vital lifelines for the management of illicit commodities. Larger vehicles with advanced stealth features, capable not only of smuggling drugs but also of transferring weapons, had become a necessity. At the same time, the design requirements for submarines or semi-submersibles of greater capacity also increased.

THE COLOMBIAN CONNECTION

The Norte del Valle Cartel, controlled by the Henao Montoya brothers Arcangel de Jesus and Orlando, became very active in research for the modernization of the drug-trafficking business. Colombian authorities believe that Arcangel Henao Montoya promoted the modernization process of the Norte del Valle Cartel by consolidating effective command and control via sophisticated communications platforms. It is also believed that the Henao Montoya group holds control of the drug trade in the Pacific port city of Buenaventura, a strategic location for arms and drug exchange operations permanently and turf contested by rival, illegal armed groups.

---

[927] Mary Layne and others, U.S. Office of National Drug Control Policy, *http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/pdf/measure_deter_effct.pdf.*

[928] Tamara Makarenko, (2001 and 2002).

Official sources believe that Henao was directly involved in the construction of the semi-submarine captured on the Tayrona Park in 1994. This pre-Facatativa-generation craft had limited submersible capabilities, but the ability to pass unnoticed and undetected by U.S. customs and Coast Guard authorities.[929] A close inspection of its design showed that it was not only limited in its payload capability, but was also unstable at sea. Colombian Navy officials believe that many mini-subs of this type were built. However, the new groups and related beneficiaries promoted the idea of upgrading the design, giving it complete underwater submersibility. Almost simultaneously, Mexican authorities reported that a mini-sub was being operated by remote control to transport cocaine from Mexico to Europe and that an advanced geographical positioning system and fiberglass structure made it difficult to detect by radar.[930]

The August 1995 capture in Cartagena of a submarine with more advanced features, including a steel hull, suggested a desire for a design capable of withstanding considerable underwater pressure. During that same year, intense naval activity was detected in the northern port of Turbo. Colombian naval and port authorities captured several shipments of Russian made AK-47 assault rifles and rocket-propelled grenades destined for FARC guerrillas and paramilitary groups. This intensification of the drugs for arms trade did not occur without a response from governments. Complex law enforcement operations soon emerged to disrupt Caribbean financial lifelines and money laundering.[931]

Combined operations involving the Police and the Army became more frequent and common. The *Comando Especial del Ejercito* CEE (Army Special Command) was created as the Army's equivalent to the Police anti-narcotics units. Close cooperation with the investigative branch of the Attorney General's office (CTI) revealed interest in creating a coordinated and inter-institutional response to address these problems. The Colombian Army became more involved in anti-narcotics operations. Evidence collected through interception of encrypted messages revealed interesting details about FARC's activities and business with narcotraffickers. The Norte del Valle Cartel offered the 6th Front of FARC US$1 million dollars in "assistance" to prevent attacks against their assets.[932] This was not a surprise since taxation by guerrillas of drug traffickers is nothing new or uncommon. However, Montoya's international links with drug organizations like the Arellano Felix Cartel in Mexico and with segments of Peruvian intelligence

---

[929] According to John Hensley, former head of enforcement for the U.S. Customs service, the majority of the drug groups' technology is purchased in the U.S, and consequently many of the experts using it are American-trained. Furthermore, in the case of this semi-submersible vessel, it had underwater propulsion, radar and short-band radio towers; it was almost invisible to even the most sophisticated spy gear. See Paul Kaihla. "The Technology Secrets of Cocaine Inc." *Business 2.0.* (July 2002), *http://www.business2.com/articles/mag/0,1640,41206,00.html.*

[930] Submarino hecho en Faca," *El Espectado*r (Colombia), 8 September 2000.

[931] "In late 1996, U.S and British officials discovered that Russian companies, some with known ties to organized crime groups in Russia and the U.S., had opened at least nine offshore banks in Antigua. See Douglas Farah, "Russian Mob, Drug Cartels Joining Forces," *Washington Post,* 29 September 1997, A-1.

[932] Documents found by the CEE in an anti-narcotics operation in 1998 indicated a direct link between the FARC and one of the most powerful cocaine cartels in a detailed log with hand-written minutes of important meetings between FARC and units of its western block. See Steve Salisbury, "Bandit Broadcasts," *Jane's Intelligence Review* 10, No. 1 (November 1998): 11-15.

services under the control of Vladimiro Montesinos confirmed the complexity and reach of transnational networks.[933]



Facatativa Submarine, 2000. (Source: Colombian Navy)

The Facatativa submarine discovery is to this day the most significant clue to understanding the close partnership and cooperation of the new groups and the Russian mafia.[934] Colombian officials believe that a consortium of small groups shared the costs of construction to spread the risk of the operation. An inference that can be made here is that the Norte del Valle organization is highly likely to have supported this project. The contacts developed in recent years might have motivated Arcangel Henao's plans to construct a double-hulled submarine with the capacity to reach a depth of 100 meters and to travel 2,000 nautical miles over approximately 13 days with a crew of five.

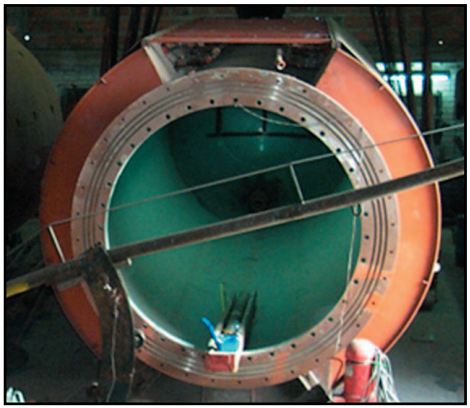
From the operational point of view, the discovery at Facatativa can be interpreted as only half successful. It interrupted the construction and final deployment of this particular hull. However many factors need to be considered. In the first place, no arrests were made. Second, the Colombian Police did not have a clear idea of what they had found. This confirms not only a lack of proper understanding of the threat under study; it also demonstrates the absence of inter-agency and joint cooperation that would allow analysts to think strategically about this discovery. The initial assessment concentrated on the traditional factors and features: capacity, estimated costs, tools used and nautical range. However, the analysis concentrated excessively on operational and technical details, overshadowing any alternative assessments that might have been made.

For the National Police, the submarine was sufficient and clear evidence of the close relationships between Russian and drug cartels. For the Navy, the technical assessment of the tools and methods used in the construction generated high concerns. This particular vehicle had hydraulic tubing, a protected propeller, a double hull and diving rudders that

[933] The Colombian National Police estimated that in 1997 at least 3,155 guerrillas were directly involved in protecting, crops, laboratories and airstrips, as well as in collecting taxes from those associated with the drug business. See Stefan Leader and David Wiencek, "Drug Money: the Fuel for Global Terrorism" *Jane's Intelligence Review* 12, no 2 (February 2000): 49-54.

[934] Andrew Selsky, "Cops Puzzled over Drug Submarine," Associated Press, 30 September 2000, accessed on 12 March 2003 at *http://www.latin.com/news/topnewsstories/2000/09/30.*

would allow it to descend to 325 feet, a capacity not even imagined or possible for semi-subs fabricated in fiberglass.[935] The Russian documentation and manuals found at the site supported the idea that foreign expertise was involved. Subsequent U.S. Drug Enforcement Agency evaluations of the submarine came to the conclusion that the discovery demonstrated that drug-traffickers possess nearly unlimited resources and ingenuity. This agency considered that the submarine did not represent the next step in the ongoing development of drug smuggling operations. They considered it a limited threat.[936]



Submarine mid-section. Facatativa 2000. (Source: Colombian Navy)



Bow section. Facatativa 2000. (Source: Colombian Navy))

A different interpretation is that the discovery represented not only an important leap in the development of drug trafficking transportation capabilities, but it was also clear physical evidence confirming the close and active interaction of Colombia's illegal, armed groups with transnational crime networks. The participation of international crime syndicates in the Colombian drug and weapons trade could be interpreted as a reaction to the power vacuum generated by the decentralization of the former big cartels. This fragmentation of power could easily have invited more active participation by guerrilla and paramilitary forces in the trade. However, some questions still remain unanswered. What are the benefits of funding such an expensive project when the traditional means of drug transportation have proved themselves to be more effective and less cumbersome? That is, what are the benefits of switching from traditional go-fast boats to underwater vehicles when the former is definitely less expensive and more reliable that the latter? Recent evidence reinforces the importance of this question. For example, in March 2003 the Colombian Coast Guard discovered that FARC owned a shipyard in Golfo Tortugas, located 30

[935] Ruth Morris, "Colombia Seizes Traffickers' 'Submarine,'" *The Los Angeles Times*, 8 September 2000, A1.

[936] South American/Caribbean Strategic Intelligence Unit, *The Drug Trade in Colombia: A Threat Assessment,* DEA Intelligence Division, March 2002, DEA-02006, accessed 4 March 2003 at *http://www.usdoj.gov/dea/pubs/intel/02006/indexp.html*.

kilometers from Buenaventura on the Pacific coast, where go-fast and other types of small vessels were constructed for drug-trafficking purposes.[937]

An alternative view might suggest that this technology could have a dual purpose, not limited exclusively to the requirements associated with the transportation of illegal drugs or similar materials. It could also offer the means for inserting weapons and individuals across borders as an intermediate transportation vehicle between the point of origin and larger vessels situated in international waters. Underwater surveillance in Colombia is not as intense as traditional air and maritime interdiction. Submarines provide the tactical advantage of stealth and underwater cover. However, the limited payload capacity of a vehicle of this type does not compensate entirely for the dangers and costs involved in such operations. The logistical trail required for the construction of these vehicles is highly subject to being detected by authorities, especially after the discovery of the Facatativa submarine. Furthermore, the discovery also will likely stimulate a more coordinated and encompassing inter-agency effort to counter such activity. Recent evidence appears to confirm these inferences.

Maritime terrorism has not yet become a problem that the Colombian Armed Forces or security services need to face or counteract. Nevertheless, it remains a realistic possibility if terrorist organizations choose to escalate even further the levels of violence in actions against government or foreign forces inside the country.[938] For the moment, a wave of maritime terrorist attacks against government naval forces in ports or commercial liners is not likely if only because the resulting intensive surveillance would jeopardize the cocaine and weapons flow.

Recent reports also indicate that new criminal networks are being created in the border zone with Brazil and Venezuela. The search for alternate routes has been recently documented by evidence collected in the "Black Cat" Operation in February 2000. Military forces uncovered a massive illicit drug complex in the Colombian jungle near the Brazilian border, along with proof that Luis Fernando da Costa Beira Mar, a Brazilian drug trafficker, was supplying FARC with weapons in exchange for cocaine.[939] Authorities indicated that da Costa's operation in Colombia included an extensive trafficking network in Brasil, Paraguay, Surinam and involving the 16th front of the FARC. This particular case and evidence collected in recent months against the AUC and FARC have resulted in the indictment of three leaders of the FARC guerrillas and the head of the AUC paramilitary forces by the U.S. Attorney General's Office. This prosecutorial decision has been described as part of a "two-pronged approach" to confront drug traffickers and terrorist groups at the same time.[940]

---

[937] "El Astillero de las FARC," Sección Justicia, *El Tiempo* (Bogota), 14 March 2003, 1-11.

[938] U.S. Coast Guard Intelligence Coordinator Center, *Threats and Challenges to Maritime Security 2020,* Office of Naval Intelligence, March 1999.

[939] Jeremy McDermott, "Colombia Arrests 'Drug Lord,'" BBC News, 22 April 2001, accessed on 26 March 2003 at *http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/americas/newsid_1290000/1290420.stm.*

[940] Juan Forero, "U.S. Strategy in Colombia Connects Drugs and Terror," *The New York Times*, 14 November 2002, *http://www.nytimes.com/2002/11/14/international/americas/14COLO.html?position+top&*.

FINAL CONSIDERATIONS

The current architecture of the Colombian intelligence system could be improved with an inter-institutional analysis task force operating at the highest levels of decision-making, supported with professional talent from the intelligence community. This essay has suggested the potential that resides in intelligence exploitation of open sources. At the least, thorough use of open sources can lead the perceptive analyst to ask questions of strategic scope that go beyond the questions that arise from the isolated, agency-based exploitation of tactical and operational information. Tactical and operational questions have "traditional appeal" but the more important strategic questions must be asked and addressed to help governments become less reactive and more progressive. The ongoing revolution in communications capabilities and the greater breadth of information available not only accelerate, but can also add depth to the process by which governments and decisionmakers evaluate the larger meanings behind their daily operations. Intelligence professionals and the schools, universities or academies involved in their education must integrate this perspective into their curricula. Harnessing the vast resources and databases that make up open sources has become an imperative for strategic planning. Highly motivated and educated specialists — civilians and military — capable and motivated to provide the best- educated guesses and alternative views, are essential to support this process.

The existing system promotes rivalry between services and agencies and competition for the attention and resources of decisionmakers. The lack of continuity of personnel in the intelligence service, and the demand for immediate intelligence, promoted by the nature of the country's internal situation, has delayed the improvement of institutional arrangements to consolidate operational and strategic intelligence at the highest levels. Appropriate technical means and expertise do exist inside the Colombian intelligence community. However, there has been a preference toward further development of operational and tactical capabilities, sustained by joint doctrine as well as foreign assistance and training programs, rather than toward institutions and programs that might encourage the formulation of an intelligence-based strategic vision. Because of the clear need to address large questions like those raised here, there remains an unmet demand for mechanisms with the capacity to transform tactical or operational information into strategic thinking and strategic intelligence support for the highest-level decisionmakers.

Communications and technological advances appear to be central contributors to the strategic and operational doctrine of the non-state, illicit actors considered in this paper. It is quite clear that these factors have considerable impact upon intelligence tasking, processing, and collection of information for the government organs involved in tracking these actors. The non-traditional means and methods influencing the development of illegal submarine and maritime trafficking raises the question of what might be the most adequate mindset for understanding operationally based issues of strategic importance. A multidimensional strategy to confront and understand such issues might improve the set of options available to address them. Further research oriented toward the dual-use aspect of maritime technology examined in this essay

could bring a major transformation in intelligence capabilities developed so far. The coordination of inter-agency intelligence efforts can provide the basis for the responsive instruments necessary to detect the possible scenarios involving maritime phenomena. Current events shaping today's security context should remain under continuous assessment in order to take advantage of opportunities to compare, contrast, and learn lessons from the experiences of other national security authorities around the world.

BIOGRAPHIES

Andrés F. Sáenz since 2001 has been an associate research professor in the Center for Hemispheric Defense Studies at the National Defense University in Washington, DC. His recent experience includes research in the areas of terrorism, political violence and proliferation of weapons of mass destruction for the Washington, DC office of the Center for Non-Proliferation Studies, a component of the Monterey Institute of International Studies. Previously, Mr. Saenz worked at the Organization of American States, in the Office for the Summit of the Americas, where he addressed issues related to hemispheric security. His areas of expertise include terrorism and political violence; strategic intelligence management and its role in the decisionmaking process and defense planning; weapons proliferation; security issues in the soviet successor states and the behavioral evolution of the internal conflict in Colombia. Andrés Sáenz earned a degree in political science at the *Universidad de los Andes* in Bogotá, Colombia, and completed his Master's Degree in War Studies from King's College, University of London. *Saenza@ndu.edu.*

Ismael Idrobo since 2001 has been professor of national security affairs in the Center for Hemispheric Defense Studies at the National Defense University, Washington, DC. He graduated from the Colombian Naval Academy in 1975 with a degree in Naval Engineering. He holds two Master's degrees, one in Political Studies from the *Pontificia Universidad Javeriana*, Bogotá, and another in International Resource Planning and Management from the U.S. Naval PostGraduate School in Monterey, California. He is also a Conflict Resolution specialist certified by the School of Public Administration in Bogotá. Currently, he is a doctoral candidate at George Washington University in Higher Education Administration.

During his naval career he held many posts, including: Chief Engineer of Colombian submarines*;* Inspection Officer for port and sea tests during overhauls of submarines in Kiel, Germany; the Assistant Naval Attaché for the Embassy of Colombia in Washington, DC; Chief of Maritime Operations and Safety Department, as well as Chief of Administration and Human Resources, during the activation period of the Colombian Coast Guard; and Executive Assistant to the Colombian Minister of Defense. His final assignments were as Director of Special Projects for the Colombian Navy, and Secretary General of the 20th Interamerican Naval Conference. He was inducted in 2004 to Phi Beta Delta Honor Society. His reseach interests are autonomous learning and defense project management. *Idroboi@ndu.edu*

Bibliography/Bibliografia

General:

Alexander, Yonah. *Combating Terrorism: Strategies of Ten Countries.* Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2002. [incl. U.S., Argentina, Peru, Colombia, Spain]

Brandt, Daniel. "Operation Condor: Ask the DEA." (10 December 1998). URL: *http://www.pir.org/condor.html.*

Boudoun Raymond and Bourricaud François. *Dicionário Crítico de Sociologia*. São Paulo: Ática, 1993.

Bruneau, Thomas C. "Controlling Intelligence in New Democracies." *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 14, no. 3 (Fall 2001): 323-341.

Cepik, Marco A. C., *Espionagem e Democracia.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

Cepik, Marco and others. "Intelligence and Democracy in the Americas: Challenges for the 21st Century." Proposal for a Comparative Research Project, Submitted to the Center for Hemispheric Defense Studies, May 2001.

Chiri, Adolfo. "Intelligence in the Americas: Moving Beyond Old Paradigms." Paper presented at the Center for Hemispheric Defense Studies' 5th Annual Conference on Research and Education in Defense and Security Studies, 7-10 August 2002. Brasilia, Brazil: CHDS CD. Accessible at *http://www3.ndu.edu/chds/index.html* under REDES 2002.

Dinges, John. *The Condor Years: How Pinochet and His Allies Brought Terrorism to Three Continents*. New York: The New Press, 2002.

Dinges, John and Saul Landau. *Assassination on Embassy Row.* New York, McGraw-Hill, 1981.

Durkheim, Emile. *A Divisão do Trabalho Social.* São Paulo: Martins Fontes, 1983.

Dyer, George B. and Charlotte L. Dyer. "The Beginnings of a U.S. Strategic Intelligence System in Latin America, 1809-1826." *Military Affairs 14*, no. 2 (1950): 65-83.

Federation of American Scientists. Intelligence Resource Program Website. URL: *http://www.fas.org/irp/world/.*

Fidalgo, Fernando e Machado, Lucília. [eds]. *Dicionário da Educação Profissional.* Belo Horizonte: NETE-FAE-UFMG, 2000.

Gill, Peter. *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State* Washington, DC: CQ Press, 2000.

Griffith, Ivelaw L. *Drugs and Security in the Caribbean: Sovereignty under Siege.* University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1997. [Addresses the role of intelligence in the counter narcotics effort]

Huntington, Samuel P. "Power, Expertise and the Military Profession." In *The Sociology of the Military,* ed. Giuseppe Caforio. Northampton, MA: Edward Elgar, 1998, 249-271. Appeared originally in the *Daedalus,* 1963.

Intelligence Online. Paris, France: Indigo Publications. URL: *http://www.intelligenceon-*

line. com/recherche/navigation/p_navig_recherche.asp.

Intelligence Forum. URL: *http://www.intelforum.org.*

Johnson, Loch. "Decision Costs in the Intelligence Cycle". In: Keagle, James & Maurer, Alfred & Tunstall, Marion D. [eds.], *Intelligence: Policy & Process.* Boulder, CO: Westview Press, 1985, 220-234.

Levine, Michael. *Deep Cover.* New York: Delacorte Press, 1990.

Levine, Michael, and Laura Kavanau-Levine. *The Big White Lie: The Deep Cover Operation That Exposed the CIA Sabotage of the Drug War.* New York: Thunder's Mouth Press, 1993. [Confessions and accusations by a DEA agent; involves Argentina, Bolivia, U.S.]

Martin, Kate. "A Framework for Accountability and Oversight of Secret Security Services." In *Inteligencia Policial: Compilación de Textos.* Ed. Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter. Guatemala City: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, August 2000, 165-166.

Martin, Kate and Andrzej Rzeplinski. "Security Services in a Constitutional Democracy: Principles of Oversight and Accountability." In *Inteligencia Policial: Compilación de Textos.* Ed. Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter. Guatemala City: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, August 2000, 159-164.

Monteverde, Agustín. "IBS: Un Modelo Interactivo para la Inteligencia Estratégica y la Decisión." Paper presented at the Center for Hemispheric Defense Studies' 5th Annual Conference on Research and Education in Defense and Security Studies, 7-10 August 2002. Brasilia, Brazil: CHDS CD. Accessible at *http://www3.ndu.edu/chds/index.html* under REDES 2002.

Palazzi, Pablo A. "Data Protection Materials In Latin American Countries." (Bibliography) URL: *http://www.ulpiano.com/DataProtection-LA-links.htm.*

Parsons, Talcott. "The Professions and Social Structure," in his *Essays in Sociological Theory Pure and Applied*. Glencoe, IL: Free Press, 1954.

Ramsey, Russell W. "German Espionage in South America 1939-45." *Army Quarterly and Defense Journal* 118, no. 1 (January 1988): 55-59.

Romero, Aníbal. *La Sorpresa en la Guerra y la Política,* 2do ed. Caracas: Editorial Panapo, 1992.

Rout, Leslie B., Jr. T*he Shadow War: German Espionage and United States Counterespionage in Latin America during World War II.* Frederick, MD: University Publications of America, Inc, 1986.

Swenson, Russell G. "Intelligence Education in the Americas," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 16, no. 1 (Spring 2003): 108-130.

Ugarte, José Manuel. "Conceptualización de la Inteligencia." In *Inteligencia Policial: Compilación de Textos.* Ed. Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter. Guatemala City: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, August 2000, 93-134.

———— "El Control de la Actividad de Inteligencia en América Latina: Estado Actual de la Cuestión, y Comparación con Otras Regiones y Países, tanto con Democracias Consolidadas, como en Transición." Paper presented at the Center for Hemispheric

Defense Studies' 5th Annual Conference on Research and Education in Defense and Security Studies, 7-10 August 2002. Brasilia, Brazil: CHDS CD. Accessible at *http://www3.ndu.edu/chds/index.html* under REDES 2002.

———— *Legislación de Inteligencia: Legitimidad y Control, Legitimidad y Eficacia.* Buenos Aires: Dunken, 1999, y Ciudad de Guatemala City: WOLA-SEDEM, 2000.

Williams, Kieran and Dennis Deletant. *Security Intelligence Services in New Democracies: The Czech Republic, Slovakia and Romania.* Houndmills, Basingstoke, Hampshire, England: Palgrave, 2001.

Military Intelligence

Bowden, Mark. *Killing Pablo: The Hunt for the World's Greatest Outlaw*. New York: Penguin, 2001.

Burns, R. C., Col, USMC (Ret). "Intelligence Across the Andes: How San Martín Used It." *Military Review* 57, no. 7 (July 1977): 68-75.

Della-Giustina. John E. "Intelligence in Peace Operations: The MID in Cuba, 1906-1909." *Military Intelligence* 20, no. 4 (October-December 1994): 18-22.

Freedman, Lawrence. "The War of the Falkland Islands, 1982." *Foreign Affairs* 61, no. 1 (Fall 1983): 196-210.

Martínez Codo, Enrique. *Reseña Histórica de la Inteligencia Militar del Ejército Argentino.* Buenos Aires: Editorial Puma, 1999.

Ure, John. *Cucumber Sandwiches in the Andes.* [Chapter 7, "The General's Tale," relates San Martín's use of intelligence operations in preparation for crossing the Andes]. London: Constable, 1973.

Zagorski, Paul W. *Democracy vs. National Security: Civil-Military Relations in Latin America.* [Includes attention to intelligence services in Argentina, Brazil, Chile, and Peru]. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1992.

Police Intelligence

Intelligence 2000: Revising the Basic Elements: A Guide for Intelligence Professionals. Ed. Marilyn B. Peterson. Lawrenceville, NJ: Law Enforcement Intelligence Unit, 2000.

International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts, URL: *http://www.ialeia.org/.*

León-Escribano Schlotter, Carmen Rosa de. *Inteligencia Policial: Compilación de Textos.* Guatemala City: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, August 2000.

Argentina:

Boimvaser, Jorge. *Los Sospechosos de Siempre: Historia del espionaje en la Argentina.* Buenos Aires: Editorial Planeta, 2000.

Bonasso, Miguel. "El Continuismo de la SIDE." *Pagina12*, 7 January 2001. URL: h*ttp://*

www.pagina12.com.ar/2001/01-01/01-01-07/pag15.htm. Accessed 3 April 2001.

Bosch, Brian J. "Intelligence in the Army of the Andes." *Military Review* 47, no. 2 (February 1967): 9-14.

Burns, R. C., Col, USMC (Ret). "Intelligence Across the Andes: How San Martín Used It." *Military Review* 57, no. 7 (July 1977): 68-75.

Escobar, Raúl Tomás. *Inteligencia*. Buenos Aires, Argentina: Editorial F.I., 1980.

Estévez, Eduardo E. *Seguridad e Inteligencia en el Estado Democrático*. Argentina: Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz, 1988.

———— "Argentina's Intelligence after Ten Years of Democracy: The Challenge of Reform and Congressional Oversight." (December 1993). URL: *http://www.fas.org/irp/ world/argentina/index.html.*

———— "Inteligencia: El Desafió de la Reconversión." (December 1996). URL: *http://www.fas.org/irp/world/argentina/index.html.*

———— "La Reformulación de la Inteligencia Estratégica: Estado del Debate y Projectos Legislativos." (September 1997). URL *http://www.fas.org/irp/world/argentina/index.html.*

Estévez, Eduardo E. and Miguel A. Pesce. "Los Gastos Reservados en el Gobierno Nacional." (March 1996). URL: *http://www.fas.org/irp/world/argentina/index.html.*

Floria, Pablo. *Derechos y garantías en la actividad de inteligencia.* Buenos Aires: Escuela Nacional de Inteligencia, 2003.

Holle, Juan Atilio. *La Protección contra los agentes Biológicos de Guerra*. Buenos Aires, Escuela nacional de Inteligencia, 2003.

Llenderrozas, Elsa. "Del Espionaje Doméstico a la Inteligencia Estratégica: Los Caminos hacia una Ley de Inteligencia." Paper presented at the Center for Hemispheric Defense Studies' 4th Annual Conference on Research and Education in Defense and Security Studies, 22-25 May 2001. Washington, DC: CHDS CD. Accessible at *http://www3.ndu.edu/chds/index.html* under REDES 2001.

Martínez Codó, Enrique. *Reseña histórica de la inteligencia militar del ejército argentino.* Buenos Aires: Editorial Puma, 1999.

Martínez, Pablo. "Democracia, Inteligencia y Poder Civil." Paper presented at the Center for Hemispheric Defense Studies' 5th Annual Conference on Research and Education in Defense and Security Studies, 7-10 August 2002. Brasilia, Brazil: CHDS CD. Accessible at *http://www3.ndu.edu/chds/index.html* under REDES 2002.

McSherry, J. Patrice. "National Security and Social Crisis in Argentina." *Journal of Third World Studies* 17, no. 1 (Spring 2000): 21-43.

Miranda, Aníbal. *Argentina, Estados Unidos e insurrección en Paraguay: documentos de inteligencia, político-militares y artículos de prensa.* Asunción: RP Ediciones/ Miranda, 1988.

Ocampo, Alberto Bolívar. "Inteligencia, Geopolítica y Nuevas Amenazas a la Seguridad." *Geopolítica* (Buenos Aires), no. 62 (1997): 25-30.

Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia, (Argentina), published since 1992. [pub-

lished as *Nueva Inteligencia* in 2002]

Rodríguez, Jesús and others (Argentine legislators). "Proyecto de Ley — Ley de Control de las Actividades y Gastos de Inteligencia. 9 October 1997." URL: *http://www.fas.org/irp/world/argentina/index.html.*

Salinas, Juan José. *Gorriaran: La Tablada y las "Guerras de Inteligencia" en América Latina* (Desde la derrota del ERP hasta hoy). Argentina: Mangin, 1993.

Sillone, Jorge Osvaldo. "El Campo de Inteligencia y la Defensa." Paper presented at the Center for Hemispheric Defense Studies' 4th Annual Conference on Research and Education in Defense and Security Studies, 22-25 May 2001. Washington, DC: CHDS CD. Accessible at *http://www3.ndu.edu/chds/index.html* under REDES 2001.

———— "La Inteligencia Como Instrumento de Cooperación Internacional ante las Nuevas Amenazas Continentales." Paper presented at the Center for Hemispheric Defense Studies' 5th Annual Conference on Research and Education in Defense and Security Studies, 7-10 August 2002. Brasilia, Brazil: CHDS CD. Accessible at *http://www3.ndu.edu/chds/index.html* under REDES 2002.

Somoza, Luis. "Inteligencia: Su utilidad para la toma de decisiones en un mundo de nuevos conflictos." Paper presented at the Center for Hemispheric Defense Studies' 4th Annual Conference on Research and Education in Defense and Security Studies, 22-25 May 2001. Washington, DC: CHDS CD. Accessible at *http://www3.ndu.edu/chds/index.html* under REDES 2001.

Ugarte, José Manuel. "Sistema Nacional de Inteligencia Argentino: Cambiar Ya!" Paper presented at 22nd International Congress of the Latin American Studies Association, (Miami, FL, 16-18 March 2000).

Bolivia:

Irusta Medrano, Gerardo. *Espionaje y Servicios Secretos en Bolivia: 1930-1980.* La Paz, Bolivia: Todo Arte Servicio Gráfico, 1995.

Selser, Gregorio. *La CIA en Bolivia.* Buenos Aires: Hernández Editor, 1970.

Brazil:

Antunes, Priscila Carlos Brandão. "Reinventando um Serviço Secreto para o Brasil." Paper presented at the Center for Hemispheric Defense Studies' 5th Annual Conference on Research and Education in Defense and Security Studies, 7-10 August 2002. Brasilia, Brazil: CHDS CD. Accessible at *http://www3.ndu.edu/chds/index.html* under REDES 2002.

————. *SNI & ABIN:entre a teoria e a prática. Uma Leitura da Atuação dos Serviços Secretos Brasileiros ao Longo de Século XX.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

Baffa, Ayrton. *Nos Poroes do SNI: o Retrato do Monstro de Cabeça Oca.* Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 1989.

Berkowitz, Bruce. "A Inteligência na era da informação." *Revista Parcerias Estratégicas*. (Secretaria de Assuntos Estratégicos de la Presidência de la Republica, Brasil.) 1,

no. 4 (December 1997)

Bitencourt, Luis Antonio. "The 'Abertura' in Brazil: The Day-After of the Brazilian Intelligence 'Monster'." Paper presented at the 33rd annual conference of the International Studies Association, Atlanta, GA, 4 April 1992.

————. "A Inteligência no Estado Democrático." *Revista Inteligência* 1, no. 1 (Jan/March 1990): 41-46.

————. "As Leis e as Informações." *Revista Inteligência* 1, no. 1 (January/March 1990): 17-21.

————. "A Atividade de Informações em Democracias: entre o Mito e a Mistificação." *Revista Coletânea* "L" 12, no. 70 (Maio Agosto 1989): 43-62.

————. "A Hipótese de Transferência de eixo de Poder do Atlântico para o Pacifico: Reflexos sobre a Concepção Estratégica Brasileira." *Revista Coletânea* "L" 9, nos. 59/60 (Março/Agosto 1986): 29-43.

————. *O Poder legislativo e os serviços secretos no Brasil, 1964-1990*. Brasília: Faculdades Integradas da Católica de Brasília, 1992.

Borba, Marco Aurelio. *Cabo Anselmo.* São Paulo: Global Editora, 1981.

Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego. *Classificação Brasileira de Ocupações.* Brasília: MTE, 1999. [www.mte.br/cbo].

Cepik, Marco A. C. and Priscila Antunes. "The New Brazilian Intelligence System: An Institutional Assessment". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence,* 16, no. 3 (Fall 2003): 349-373.

Cepik, Marco. "Inteligência e Políticas Publicas: Dinámicas operacionais e a agilidade como um desafío." Paper presented at the Center for Hemispheric Defense Studies' 5th Annual Conference on Research and Education in Defense and Security Studies, 7-10 August 2002. Brasilia, Brazil: CHDS CD. Accessible at *http://www3.ndu.edu/chds/index.html* under REDES 2002.

————. "The New Brazilian Intelligence Law: An Institutional Assessment." Paper presented at the Center for Hemispheric Defense Studies' 4th Annual Conference on Research and Education in Defense and Security Studies, 22-25 May 2001. Washington, DC: CHDS CD. Accessible at *http://www3.ndu.edu/chds/index.html* under REDES 2001.

Coelho, Gilda Massari. *Inteligência Competitiva: definindo a ferramenta e seu uso no Brasil.* San Paulo: IBC, 1999.

Gabriel de Lima, João. "Operação Lisboa." *Veja,* 20 May 1998, 139.

Gribbin, Peter. "Brazil and CIA." *CounterSpy* (April-May 1979): 4-23. URL: *http://www.pir.org/brazil.html.*

Hunter, Wendy. *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians against Soldiers*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1997. [covers recent intelligence history]

Junior, Policarpo. "Espionagem no Planalto." *Veja,* 15 November 2000, 38-45.

Junior, Walter. "Inteligência Político-Partidaria. Processo de Reunir e Analizar Infor-

maçoes sobre Candidatos Oponentes." Paper presented at the Center for Hemispheric Defense Studies' 5th Annual Conference on Research and Education in Defense and Security Studies, 7-10 August 2002. Brasilia, Brazil: CHDS CD. Accessible at *http://www3.ndu.edu/chds/index.html* under REDES 2002.

Lee, Leone da Silveira. *A implantação do quadro de pessoal militar da área de informações nas Forças Armadas do Brasil.* Rio de Janeiro: ESG, 1980, 29-31.

Quadrat, Samantha Viz. P*oder e Informação: o sistema de inteligência e o regime militar no Brasil.* Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000.

Secretaria de Estado de Justiça, Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro. *DOPS: a Lógica da Desconfiança*. Rio de Janeiro: O Arquivo, 1993.

————. *Os Arquivos das Policias Políticas: Reflexos de Nossa Historia Contemporânea*. Rio de Janeiro: Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, 1994.

Soares, Samuel Alves. "Educação para a Defesa: Segurança Pública e a Definição sobre o Papel e a Função das Forças Armadas no Brasil." Paper presented to the 22nd International Congress of the Latin American Studies Association, Miami, FL, 16-18 March 2000.

Stepan, Alfred C. "The Brazilian Intelligence System in Comparative Perspective," chapter 2, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.

Valle, João. *Um estudo sobre o SNI.* Rio de Janeiro: Departamento de Sociologia e Política da PUC/RJ, 1998.

Chile:

Barcroft, Peter A. "Chile — Criminal Jurisdiction — Prosecution of Officials of Secret Service for Assassination of Former Ambassador to United States." *American Journal of International Law* 90 (April 1996): 290-296.

Bisher, Jamie. "German and Chilean Agents in Peru: Entwined by a Yen for Espionage." *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 6, no. 2 (Summer 1993): 205-212.

Bock, P.G. "Transnational Corporations and Private Foreign Policy: ITT in Chile." *Society* 11 (January 1974): 44-49.

Constable, Pamela, and Arturo Valenzuela. *A Nation of Enemies: Chile under Pinochet*. New York: W.W. Norton & Co., Inc., 1991. [See chapter 4, "Army of the Shadows"]

Dirección de Inteligencia del Ejército de Chile. *La inteligencia militar en Chile: cien años de la Dirección de Inteligencia del Ejército de Chile, 1901-2001*. Santiago, Chile, 2001.

Faundez, Ulises A. "Análisis de Información: Características, Metodológicas, Proyecciones." n.d. URL: *http://www.fas.org/irp/world/chile/index.html.*

————. "Tecnointeligencia?" n.d. URL: *http://www.fas.org/irp/world/chile/index.html*.

Gallardo Carcamo, Manuel. "La Problemática de la Inteligencia en América Latina: Análisis del Caso Chileno." Paper presented at the Center for Hemispheric Defense Studies' 4th Annual Conference on Research and Education in Defense and Security Studies, 22-25 May 2001. Washington, DC: CHDS CD. Accessible at *http://www3.ndu.edu/chds/index.html* under REDES 2001.

Galleguillos, Nibaldo H. "Societies under Surveillance: The Role of Illegal Intelligence Agencies in Thwarting Democratic Development in Chile." Paper presented at 22nd International Congress of the Latin American Studies Association, Miami, FL, 16-18 March 2000.

Henderson, Robert D'A. "'Project Rodriguista': Opposing Pinochet's Regime in Chile." *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 13, no. 4 (Winter 2000): 438-489. [Addresses Operation Condor]

Holzmann, Guillermo. "Desafíos y Amenazas en el Contexto Regional: Gobernabilidad y Rol de las Fuerzas Armadas: Una Aproximación desde la Ciencia Política." Paper presented to the 4th Congress, Chilean Political Science Association, Valparaiso, Chile, 3-4 October 1996.

————. "Bases, Fundamentos y Propuesta para un Proyecto sobre 'Sistema Nacional de Inteligencia'." Working Paper no. 56. (University of Chile, Political Science Institute, August 1996). URL: *http://www.fas.org/irp/world/chile/index.html.*

————. "Sistema de Inteligencia en el Estado Chileno: Reflexiones acerca de su Función." (Santiago: Universidad de Chile, Instituto de Ciencia Política, 1996). URL: *http://www.fas.org/irp/world/chile/index.html.*

————. "El Rol de la Inteligencia en los Procesos Cooperativos Regionales." *Política.* Universidad de Chile, Instituto de Ciencia Política. (Spring 2000): 39-40.

Ley No. 19,212. "Crea la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones." Published 30 April 1993. URL: *http://www/fas.org/irp/world/chile/index.html.*

Medina, Cecilia and Felipe González. "National Security, Freedom of Expression and Access to Information in Chile." N.d. URL: *http://www.fas.org/irp/world/chile/index.html.*

Molina Sanhueza, Jorge. *Crimen imperfecto: historia del químico DINA Eugenio Berrios y la muerte de Eduardo Frei Montalva*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2002.

Colombia:

Bowden, Mark. *Killing Pablo: The Hunt for the World's Greatest Outlaw*. New York: Penguin, 2001.

Buitrago Salazar, Evelio. *Zarpazo the Bandit.* University, AL: University of Alabama Press, 1977.

Policía Nacional. *Reflexiones de Inteligencia no. 4: Visión Panorámica de los Servicios de Inteligencia.* Santa Fé de Bogotá: Dirección de Inteligencia, 1999.

Costa Rica:

Cháves, Paul. "Definiendo las Políticas Públicas en Materia de Servicios de Inteligencia en Costa Rica." Paper presented at the Center for Hemispheric Defense Studies' 4th Annual Conference on Research and Education in Defense and Security Studies, 22-25 May 2001. Washington, DC: CHDS CD. Accessible at *http://www3.ndu.edu/chds/index.html* under REDES 2001.

————. *Solo para los Ojos del Presidente: Introducción al Estudio de la Inteligencia y de los Servicios de Inteligencia.* San José, Costa Rica: EDISA, 199[9].

Flores, Guillermo Benavides. "La Inteligencia Policial en Costa Rica." In Inteligencia Policial: *Compilación de Textos.* Ed. Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter. (Guatemala City: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, August 2000), 33-36.

Montes, Julio. "Costa Rica Reshuffles its Security Forces." *Jane's Intelligence Review* 9, no. 8 (August 1997): 376-378.

Cuba:

Mealy, Rosemari, Ellen Ray and Bill Schaap. "Cuba Exposes Massive CIA Operations," Covert *Action Information Bulletin* 29 (Winter 1988): 36-40.

Rodriguez, Felix I. and John Weisman. *Shadow Warrior.* New York: Simon and Schuster, 1989.

U.S. Congress. House. Committee on Foreign Affairs. *Cuban Involvement in International Narcotics Trafficking.* Hearings, 101st Cong., 1st sect., 25 and 27 July 1989.

Dominican Republic:

Block, Alan R. "Violence, Corruption and Clientelism: The Assassination of Jesús de Galíndez." *Social Justice* 16, no. 2 (1989): 64-88.

Diederich, Bernard. *Trujillo: The Death of the Goat.* Boston: Little, Brown, 1978. [on alleged CIA involvement in assassination of Trujillo]

Ecuador:

Bonilla, Adrián and Cristina Camacho. "El Sistema de Inteligencia Ecuatoriano y su Contexto Político." Paper presented at the Center for Hemispheric Defense Studies' 4th Annual Conference on Research and Education in Defense and Security Studies, 22-25 May 2001. Washington, DC: CHDS CD. Accessible at *http://www3.ndu.edu/chds/index.html* under REDES 2001.

González Alvear, Raúl. *Inteligencia Nacional y Estratégica*. Quito: n.p., 1970.

El Salvador:

Hernández, Juan José. "Implementación del Sistema de Inteligencia Policial en la Policía Nacional de El Salvador." In *Inteligencia Policial: Compilación de Textos.* Ed. Car-

men Rosa de León-Escribano Schlotter. Guatemala City: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, August 2000, 21-23.

Guatemala:

Ellis, Jenny. "Round Table Discussion on Guatemalan Intelligence: International Perspectives on Intelligence Reform and Creating Democratic Controls." Harvard Project on Justice in Times of Transition. Guatemala City, Guatemala, 29 November-2 December 2000. URL: *http://www.ksg.harvard.edu/justiceproject/guat3rep..htm.*

————."Round Table Discussion on Reform of Intelligence and Security Services in Guatemala." Harvard Project on Justice in Times of Transition. Harvard Law School, 31 March-2 April 2000. URL: *http://www.ksg.harvard.edu/justiceproject/guat2rep.htm.*

Baranyi, Stephen, and Christopher Louise. "The Challenge of Keeping the Peace." *Jane's Intelligence Review* 10, no. 4 (April 1998): 43-46. [Effects of the peace agreement on intelligence services]

Gutiérrez, Edgar. *Hacia un paradigma democrático del sistema de inteligencia en Guatemala.* Guatemala City, Guatemala: Fundación Myrna Mack, 1999.

León-Escribano Schlotter, Carmen Rosa de. "Estructuras de Inteligencia en Guatemala." In *Inteligencia Policial: Compilación de Textos.* Ed. Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter. Guatemala City: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, August 2000, 7-20.

————."Evolución de las Estructuras de Inteligencia en Guatemala." Paper presented at the Center for Hemispheric Defense Studies' 4th Annual Conference on Research and Education in Defense and Security Studies, 22-25 May 2001. Washington, DC: CHDS CD. Accessible at *http://www3.ndu.edu/ chds/index.html* under REDES 2001.

Tager Rosado, Ana Glenda. "Inteligencia y Democracia en las Américas: Guatemala en Perspectiva Comparada." Paper presented at the Center for Hemispheric Defense Studies' 4th Annual Conference on Research and Education in Defense and Security Studies, 22-25 May 2001. Washington, DC: CHDS CD. Accessible at *http://www3.ndu.edu/chds/index.html* under REDES 2001.

Vela, Manolo. *Poder Legislativo y Servicios de Inteligencia en la Guatemala de Post-Guerra.* Guatemala City: Fundación Myrna Mack, 2000. Available at *www.fas.org*.

————. *Dilemas de la Reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala.* Dialogo 3. Guatemala City: FLACSO, March 1999. Available at *www.fas.org.*

Honduras:

Alvarado Madrid, Francisco Wilfredo. "Reestructuración del Trabajo de Inteligencia en la Dirección General de Investigación Criminal en Honduras." In *Inteligencia Policial: Compilación de Textos.* Ed. Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter. Guatemala City: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, August 2000, 25-26.

Mexico:

Arzt, Sigrid. "Combating Transnational Organized Crime in Mexico: Only an Illusion?" Paper presented at the 42nd Annual Convention of the International Studies Association, Chicago, IL, 20-24 February 2001.

————. "The Complexities of a U.S.-Mexican National Security Threat: Mexico's Weak Institutions versus Powerful Organized Crime Syndicates." *Working Paper.* Washington, DC: Woodrow Wilson Center, 1998.

Bailey, John and Sergio Aguayo. *Strategy and Security in U.S.-Mexican Relations beyond the Cold War.* San Diego, CA: Center for U.S.-Mexican Studies, UC-San Diego, 1996. See chapter on "Intelligence Services in Mexico" by Aguayo.

Balcázar, Villarreal. "Reformas para el Pensamiento Tradicional de la Inteligencia, Hacia una Nueva Paradigma." Paper presented at the Center for Hemispheric Defense Studies' 5th Annual Conference on Research and Education in Defense and Security Studies, 7-10 August 2002. Brasilia, Brazil: CHDS CD. Accessible at *http://www3.ndu.edu/chds/index.html* under REDES 2002.

Burgess, Don. "Tarahumara Folklore: A Study in Cultural Secrecy." *Southwest Folklore* 5, no.1 (Winter 1981): 11-22.

Caruso, A. Brooke. *The Mexican Spy Company: United States Covert Operations in Mexico, 1845-1848.* Jefferson, NC: McFarland and Company, 1991.

Dirk, Raat W. "U.S. Intelligence Operations and Covert Action in Mexico: 1900-1947." *Journal of Contemporary History* 22, no. 4 (1982): 615-638.

Dyer, George B. and Charlotte L. Dyer. "Century of Strategic Intelligence Reporting: Mexico: 1822-1919." *Geographical Review* (January 1954): 49-69.

Estevez, Dolia. "Intelligence Fiasco or Coverup?" *Covert Action Quarterly* 48 (Spring 1994): 44-48.

Harris, Charles H. (Charles Houston). *The Archaeologist Was a Spy: Sylvanus G. Morley and the Office of Naval Intelligence.* Albuquerque: University of New Mexico Press, c2003.

Harris, Charles H., III. "Witzke Affair: German Intrigue on the Mexican Border 1917-1918." *Military Review* 59, no. 2 (1979): 36-50.

Harris, Charles H., III and Louis R. Sadler. "The 'Underside' of the Mexican Revolution: El Paso, 1912." *Américas* 39, no. 1 (1982): 69-83.

Horton, John. "Mexico: The Way of Iran?" *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 1, no. 2 (1986): 91-101.

Lerner, Victoria. "Mexican Spies in North America (1914-1915)." *New Mexico Historical Review* 69, no. 3 (1994): 230-247.

Mahoney, Harry Thayer and Marjorie Locke Mahoney. *Espionage in Mexico: The 20th Century.* San Francisco, CA: Austin and Winfield, 1997.

Nichols, John S. "La Prensa: The CIA Connection." *Columbia Journalism Review* 27 (July-August 1988): 34-35.

Paz, Maria Emilia. *Strategy, Security and Spies: Mexico and the U.S. as Allies in World War II*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1997.

Quezada, Sergio Aguayo. *La Charola: Una Historia de los Servicios de Inteligencia en México*. Mexico, DF: Grijalbo, 2001.

————. "El Servicio de Inteligencia en México, Monopolio del Gobierno." *Diario de Yucatán,* (6 November 1994): 12.

Santos, Richard G. "Juan Nepomuceno Seguin, Texas Spy in the East Mexican Command." *Humanitas* 17 (1976): 551-567.

Shulsky, Abram. *Guerra Silenciosa: Comprensión del Mundo de la Inteligencia.* Mexico, DF: Centro de Investigación y Seguridad Nacional, 1995.

Nicaragua:

Adams, Anna. "Karl Bregenzer: Missionary Martyr-Spy." *Journal of Church and State* 37, no. 1 (1995): 121-133. [Bregenzer worked for the Moravian church in 1920s Nicaragua]

Cuadra Ferrey, Eduardo. "La Importancia de la Inteligencia para el Combate del Crimen en Nicaragua." In *Inteligencia Policial: compilación de Textos*. Ed. Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter. Guatemala City: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, August 2000, 27-31.

Panama:

Harris, David. *Shooting the Moon: The True Story of an American Manhunt Unlike Any Other, Ever.* Boston: Little, Brown and Company, 2001. [M. Noriega intrigues]

Peru:

Lane, Charles. "'Superman' Meets Shining Path: Story of a CIA Success." *Washington Post*, 7 December 2000, A1, A29. [Capture of Abimael Guzmán]

Manyari Galván, Jorge. *La acción de la CIA en el Perú.* Lima, Perú: n.p., 1990.

Moffett, Matt. "Dark Side: The Spies Helped Peru Beat Its Terrorist Foes, Till They Became Foe." *Wall Street Journal,* 30 May 2000, A1, A6.

Ocampo, Alberto Bolívar. "Intelligence and Subversion in Peru." L*ow Intensity Conflict and Law Enforcement* 3, no. 3 (Winter 1994): 410-429.

————. "Inteligencia y Movilización: Algo más que una Simple Relación." *Defensa Nacional* (del Centro de Altos Estudios Militares, Lima) no. 10 (October 1990): 137-143. Accessible at *www.caen.edu.pe*.

————. "La Era de los Conflictos Asimétricos." Revista del *Centro de Altos Estudios Nacionales* (Lima, Perú) No. 22 (November 2001): 93-104. Accessible at *www.caen.edu.pe*.

Poole, Deborah. "Undone in the Realm of the Visible." *NACLA Report on the Americas* 34, no. 6 (May/June 2001): 4-6, 47. [On videos by Vladimiro Montesinos]

Puerto Rico:

Gautier-Mayoral, Carmen. "Notes on the Repression Practiced by U.S. Intelligence Agencies in Puerto Rico." *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico* 52 (Summer 1983): 431-450.

Spain:

Bardavo, Joaquín, Pilar Cernuda and Fernando Juaregui. *Servicios Secretos.* Barcelona: Plaza and Janes, 2000.

Parker, Geoffrey. *The Grand Strategy of Phillip II.* New Haven, CT: Yale University Press, 1998. [On information management/intelligence strategies for empire maintenance]

United States:

Bisher, Jamie. "A Traveling Salesman Fills a Crucial Gap." *Military Intelligence* 15 (January-March 1989): 36-37.

Branch, Taylor and George Crile, III. "The Kennedy Vendetta: How the CIA Waged a Silent War Against Cuba." *Harper's* 251 (August 1975): 49-63.

Cepik, Marco A. C., *Os Olhos da Águia: uma história crítica dos serviços de inteligência dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003. [no prelo]

"Chiapas Uprising." *Covert Action Quarterly* 48 (Spring 1994): 34-48.

CIA Report on Contras and Cocaine. 27 April 1998. URL: *http://www.pir.org/zipdir/hitz.zip.*

Cottam, Martha and Otwin Marenin. "Predicting the Past: Reagan Administration Assistance to Police Forces in Central America." *Justice Quarterly* 6, no. 4 (December 1989): 589-618.

Davis, Nathaniel. "U.S. Covert Action in Chile, 1971-73." *Foreign Service Journal* 55 (November 1978): 10-14, 38-39; 56 (December 1978): 11-13, 42.

Dominguez, Jorge I. "It Won't Go Away: Cuba on the U.S. Foreign Policy Agenda." 8, no. 1 (Summer 1983): 113-128. [On why U.S. intelligence on Cuba is weak]

Duffy, Gloria. "Crisis Mangling and the Cuban Brigade," *International Security* 8, no. 1 (Summer 1983): 67-87.

Dyer, George B. and Charlotte L. "The Beginnings of the United States Strategic Intelligence System in Latin America, 1809-1826." *Military Affairs* 14, no. 2 (1950): 65-83.

————. "Century of Strategic Intelligence Reporting: Mexico, 1822-1919." *Geographical Review* 44 (January 1954): 49-69.

Edgette, Judith. "Domestic Collection on Cuba." *Studies in Intelligence* 7, no. 3 (Fall 1963): 41-45.

"Espiao, Procura-se." *Veja,* (24 February 1999): 62-63.

Evans, Michael L. "U.S. Drug Policy and Intelligence Operations in the Andes." *Foreign Policy in Focus* 4, no. 22 (June 2001). URL: *http://www.fpif.org/briefs/vol6/v6n22andes_body.html.*

Farnsworth, Elizabeth. "Chile: What Was the U.S. Role? More Than Admitted." *Foreign Policy* 16 (1974): 127-141.

Fortmann, Michel and David G. Haglund. "Public Diplomacy and Dirty Tricks: Two Faces of United States 'Informal Penetration' of Latin America on the Eve of World War II." *Diplomacy and Statecraft* 6, no. 2 (1995): 536-577.

Gordon, Max. "A Case History of U.S. Subversion: Guatemala, 1954." *Science and Society* 35 (Summer 1971): 129-155.

Hamilton, Lee. "View from the Hill." *Studies in Intelligence* 31, special edition (September 1987): 65-76. [on President Reagan not considering some information about Nicaragua]

Harrington, Anthony S. and others. "Report on the Guatemala Review." U.S. Intelligence Oversight Board, 28 June 1996. URL: *http://www.us.net.cip/iob/htm.*

Honey, Martha. "Contra Coverage — Paid for by the CIA." *Columbia Journalism Review* 25 (March-April 1987): 31-32.

Horton, John. "The Real Intelligence Failure." *Foreign Service Journal* (February 1985): 22-25. [on being late about Grenada].

————. "Mexico, the Way of Iran?" *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 1, no. 2 (Summer 1986): 91-101.

Huggins, Martha. "U.S.-Supported State Terror: A History of Police Training in Latin America." *Crime and Social Justice* 27-28 (1987): 149-171.

Joyner, Christopher C. "Reflections on the Lawfulness of Invasion." *American Journal of International Law* 78 (1984): 131-144.

————. "The United States and Nicaragua: Reflections on the Lawfulness of Contemporary Intervention." *Virginia Journal of International Law* 25, no. 3 (Spring 1985): 621-689.

Layton, B.E. "The Joint Debriefing of a Cuban." *Studies in Intelligence* 7, no. 2 (Summer 1963): 57-61.

O'Toole, G.J.A. "Our Man in Havana: The Paper Trail of Some Spanish War Spies." IQ: *Intelligence Quarterly* 2, no. 2 (1986): 1-3.

Rosenau, William. "A Deafening Silence: U.S. Government Policy on the SIGINT facility at Lourdes." *Intelligence and National Security* 9, no. 4 (October 1994): 723-734.

Rout, Leslie B., Jr. and John F. Bratzel. "Origins: U.S. Intelligence in Latin America." *Studies in Intelligence* 29, no. 4 (Winter 1985): 47-55.

Schakne, Robert. "Chile: Why We Missed the Story." *Columbia Journalism Review* 19 (March-April 1976): 60-62.

Treverton, Gregory F. "Covert Intervention in Chile, 1970-1973." *Studies in Intelligence* 35, no. 4 (Winter 1991): 49-61.

Turner, Stansfield. "The Stupidity of 'Intelligence': Mishandling of 1979 Report Concerning Soviet Troops in Cuba." *Washington Monthly* 18, no. 1 (February 1986): 29-33.

Weis, W. Michael. "Government News Management, Bias and Distortion in American Press Coverage of the Brazilian Coup." *Social Science Journal* 34, no. 1 (January 1997): 35-55.

Wirth, James J. "Organizing for Crisis Intelligence: Lessons from the Cuban Missile Crisis." *Intelligence and National Security* 13, no. 3 (Autumn 1998): 120-149.

Woolner, Ann. *Washed in Gold: The Story Behind the Biggest Money-Laundering Investigation in U.S. History* [Colombia]. New York: Simon and Schuster, 1994.

Uruguay:

Rodríguez, Marcelino. *Inteligencia*. Montevideo: Centro Militar, República Oriental del Uruguay, 1984.

Venezuela:

Presidencia de la República de Venezuela. *La Democratización de la inteligencia.* Caracas, Venezuela: Presidencia de la República, 1984.

Tamayo, Juan O. "U.S. Trims Intelligence Ties with Venezuela." *Miami Herald International*, 10 June 2001, 1A, 2A.

Indice Analítico

actitud científica 325, 432, 434, 440
actividades de inteligencia 1, 9, 10, 13, 31, 49, 50, 51, 52, 53, 62-64, 69, 180, 216, 270, 299, 318, 356, 453
actividades secretas 8
actores sociales 223, 234
amenazas (ver también nuevas amenazas) 7, 8, 9, 11, 12, 13, 26, 52, 163, 219, 236, 406
amenazas difusas 225, 455
análisis de inteligencia 33, 265, 268, 275, 315, 432
analistas de inteligencia 30, 32, 68, 175, 227, 264, 273, 303, 314
analistas y consumidores (ver también productores y consumidores) 30, 33, 67, 180
anticipación racional 440
asignaturas 1, 226
aspectos legales (ver también leyes) (ver también marco legal) 219, 490
autoevaluación 220, 221-222, 452
autonomía 28, 221, 222, 232, 261, 272, 452
autoridad del estado 30, 174, 224, 232, 493
bases de datos 315
campos de actividad 161, 175-176, 261
capacidades operativas 225, 226, 264, 267
capacitación de analistas 80, 217, 219, 224, 303
capacitación de personal (ver también formación de personal) (ver también cursos de formación) 32, 171, 225, 232, 298, 314, 322, 347-349
carteles de la droga 483, 485, 486, 491, 500, 505
ciclo de la inteligencia 50, 63, 450
ciencia aplicada 9, 33, 443, 448, 453
clientelismo 175, 491
código de ética profesional (ver también ética profesional y valores éticos) 28
competencias 166, 168
comunicaciones 218, 219, 224, 231, 265, 270, 304, 314-315, 322, 323, 325
comunidad de inteligencia 2, 11, 26, 219, 226, 231, 261, 262, 273, 396
conceptos de defensa y seguridad 273
conflictos de baja intensidad 180, 491
conocimientos 180, 222, 261, 272, 276, 318
conocimientos y habilidades específicas 219, 222, 227, 228, 433
continuidad y permanencia 177, 266
contrabando de drogas 497
contrainteligencia 53, 58, 227, 265, 270, 318
contrainteligencia, organismos de, 58
control 49, 58, 62, 170, 171, 217, 233-234, 260, 451
control de fronteras 261, 445
control de los organismos de inteligencia 49, 170, 219, 222, 271
control parlamentario 49, 62, 170, 172-174, 222, 233-234, 271, 302, 323

control y supervisión 49, 170, 172
cooperación 167, 171, 180, 225, 235, 400
crimen organizado 2, 8, 13, 59, 61, 63, 165, 270, 491
criminalidad 405
cualidades del personal de inteligencia (ver también profesional de inteligencia, perfil de) 27
cuerpo docente 275, 324, 351
cuerpos de seguridad 396
cuerpos policiales 161, 260
cultura organizacional 27, 29, 73, 178, 401
cursos de formación 180, 272, 273, 276, 344-350
defensa 23, 28, 31, 52, 219, 265, 270, 344, 454
derechos humanos 25, 26, 29, 77-78, 165, 170, 221, 224, 232, 261
doctrina conjunta 235
doctrina de seguridad 273, 299
doctrina organizacional 180
drogas 165
educación continua 49, 231
educación de profesionales 32, 33, 222
eficacia 49, 51, 53, 61, 62, 67, 155, 225, 298, 318, 434
eficiencia 51, 62, 219, 221, 222, 267, 298, 318, 396, 434
encriptación de las comunicaciones 320, 328
enfoque sistémico 276, 457
entrenamiento 27, 32, 218, 219, 222, 299, 304
era de la información 33, 54, 67, 314-317, 318
escuela de inteligencia 33, 34, 171, 176, 180, 260, 265, 270, 273, 303, 322
especialistas civiles 67, 178, 222, 226, 236, 263, 325
espionaje político 8, 11, 218, 225, 262, 402
estabilidad 222
estabilidad laboral 265
estrategias de enseñanza-aprendizaje 227, 324, 344-345
estructuras de inteligencia 2, 11, 13, 61, 177
ethos burocrático 31, 177
ethos de la inteligencia 33, 437, 438
ethos democrático 31
ethos meritocrático 31
ethos profesional 261
ética 262, 273, 316, 442
ética profesional (ver también código de ética profesional) 28, 33, 34
éticos, problemas 31, 273, 442, 449
evaluación 73, 236, 358-359, 411, 433, 452, 482
evaluación de desempeño (ver también autoevaluación integral y continua) 73, 349, 398
evolución de los servicios de inteligencia 51, 221, 224, 232
formación continua 180, 315, 317

formación de personal (ver también capacitación de personal) (ver también cursos de formación) 51, 62, 272, 298, 402, 437
fuentes abiertas 54, 315, 437
Fuerzas Armadas 11, 58, 66, 161, 166, 174, 264, 272, 298, 499
función de analista 70
función de reunión de información (ver también medios técnicos) (ver también fuentes humanas) 301, 315, 318
funcionario de inteligencia 23, 24, 27, 50, 175, 180, 217, 220, 225, 273, 397
gobernabilidad 10, 59, 61, 269, 404
grado de profesionalismo 24, 213, 219, 224, 228, 232
grupos ilegales armados 225, 261, 266, 303, 316, 486, 489, 493, 505
guerra contra el terrorismo 235, 492
habilidades 222, 224, 261
habilidades técnicas 261
herramientas de análisis 232, 303, 315
hipótesis 261, 433, 434
imagen pública 229, 267
incentivos y sanciones 49, 221
indicadores de desempeño 272
información 25, 26, 33, 34, 50, 53, 232, 265, 266, 272
información, flujos de 66, 270
infraestructura logística 33, 317, 319-320, 489
inseguridad 165
inteligencia criminal 66
inteligencia doméstica 26, 57
inteligencia estratégica 27, 175, 180, 261, 276, 298, 434, 450
inteligencia gubernamental 29, 32, 231, 397-398
inteligencia legislativa 262, 404, 408-412
inteligencia militar (ver también subsistema de inteligencia militar) 2, 26, 32, 33, 58, 59, 261, 300
inteligencia militar conjunta 324, 344, 346
interacción 30, 219, 224
interacción académica 24, 219, 224, 226, 232, 269, 272, 324
intercambio de información de inteligencia 30, 229-230, 235, 266
intereses nacionales 7, 28, 437
internet 54, 66, 231, 322
investigación comparada 33
investigación de inteligencia 67, 232, 324, 432, 434
investigaciones internas 323
legislación 30, 53, 60, 162, 168, 170, 398-399
legitimidad 9, 493
ley de inteligencia 25, 54-56, 63, 74-77, 262, 322, 323, 324
leyes (ver también aspectos legales) (ver también marco legal) 49, 51, 54-56
leyes y reglamentos 13, 49, 51, 54-56, 63, 261, 323

límites espistemológicos 439
límites lógicos 439
límites ontológicos 439
mafia rusa 483, 487, 495, 496, 498-499, 506
marco jurídico 221, 233, 299
marco legal (ver también leyes) (ver también aspectos legales) 54-56, 217, 219, 233, 344, 399
materiales nucleares 497, 499
mecanismos de supervisión 219, 221, 232, 260, 298, 304
medios de obtención de información (ver también obtención de información) 315
mercado de armas ilegales 491
método científico 432, 433, 439, 441, 442, 450
metodología de análisis 33, 62, 236, 349, 432
misión 59, 162, 219, 221, 232, 300
nivel estratégico 264, 315, 323, 346, 434
nivel táctico 315, 397
nuevas amenazas (ver también amenazas) 167, 180, 326-327
objetivos comunes 221, 232, 344
obtención de información 270, 317
operaciones antinarcóticos 489, 495, 505
operaciones combinadas 488
operaciones conjuntas 495, 497, 506
operaciones de contrainsurgencia 495
operaciones encubiertas 53, 70, 167, 173, 453
operatividad 165, 271
organismos de inteligencia 29, 50, 59, 63, 65, 68, 261, 266, 284, 438
organización moderna racional 228, 235, 315
organizaciones de inteligencia 32, 219, 276
órganos de inteligencia 50, 179, 268
percepción pública 25, 170, 176, 217, 219, 231, 231, 234-235, 261, 272
perfeccionamiento 260, 261, 262, 301
perfeccionamiento profesional 217, 261, 262
personal de inteligencia 23, 30, 49, 50, 222
policía política 16, 26, 218, 222, 260
política exterior 52, 53, 167
políticas de defensa y seguridad 52, 53, 60, 298, 301, 402
politización 7, 10, 11, 158, 161, 164, 262, 403
predicción 440, 441
predicción científica (ver también profecías autocumplidas)
procedimientos especiales 180, 233, 270, 271
proceso de institucionalización 233
proceso de profesionalización 314-315
proceso de reclutamiento 226, 227, 260
proceso de selección 171, 227, 268

producción de inteligencia 52, 161, 276, 396-400, 433
productividad 34, 180, 399, 400, 492
productores y consumidores (ver también analistas y consumidores) 25, 33, 49, 68, 180, 217, 316, 438
profecías autocumplidas (ver también predicción, predicción científica, predicciones) 441
profesión, definición de 24
profesional de inteligencia 27, 28, 36, 51
profesional de inteligencia, perfil de (ver también cualidades del personal de inteligencia) 28, 31, 70, 181
profesional, perfeccionamiento 32, 231, 273
profesionales, formación de (ver también: capacitación de personal , formación de personal, cursos de formación) 233, 273, 274
profesionalismo de inteligencia 1, 2, 13, 24, 26, 28, 29, 31, 32, 33, 65, 236, 261
profesionalización 7, 32, 33, 158, 170, 217, 222, 225, 397, 402
programas de entrenamiento 231, 269
reclutamiento 13, 27, 71–72, 219, 260, 262, 303
reclutamiento del personal (ver también sistema de reclutamiento) 27, 34, 49, 51, 71-72, 222
recolectores de información 11, 25, 30, 32, 33, 438
recursos tecnológicos 228, 232
redes criminales internacionales 489, 496, 506, 508
requisitos cognitivos (ver también conocimiento) 109-131, 228
responsabilidad profesional 28
secreto 12, 27, 28, 33, 54, 271, 304, 406, 451
seguridad interior 24, 58, 59, 220, 266, 270
seguridad interna 23, 52, 57, 165, 496
seguridad internacional 270
seguridad nacional 24, 26, 28, 52, 162, 165-166, 221, 225, 232, 270, 397-399, 454
selección de personal 165, 222
servicios de inteligencia 1, 2, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 23, 24, 25, 26, 29, 31, 217, 271, 396
sindicatos del crimen internacional 61, 491
sistema de educación 33, 175
sistema de reclutamiento (ver también reclutamiento del personal de inteligencia) 175, 217
sistema educacional 175
sistema nacional de inteligencia 2, 155-158, 174, 260, 262, 276, 322, 324
sistemas de inteligencia 63
sociotecnologías 452, 454
status 32, 171, 434
status disciplinario 437
subculturas profesionales 27, 180
subsistema de inteligencia militar (ver también inteligencia militar)
supervisión 27, 28, 29, 49, 172, 175-176, 221, 222, 226, 234-235
tecnología 9, 228, 270, 276, 310, 317, 322, 325-326, 350, 399, 503, 508

terrorismo 8, 13, 52, 59, 61, 165, 270, 491
terrorismo internacional 59, 61, 66, 69, 165, 267, 269, 270, 502
toma de decisiones 171, 265, 272, 276, 318, 323, 397, 399, 492
tráfico de cocaína y marihuana (ver también tráfico de drogas) 488, 509
tráfico de drogas 165, 236-237, 270, 483, 486, 489, 491, 492, 505, 508
tráfico marítimo ilícito 487
tráfico submarino 483
transparencia gubernamental 32, 398, 404
universitarios 268, 270, 273, 275, 276, 320, 323-324
valores éticos (ver también ética profesional) (ver también código de ética profesional) 33, 346, 442, 443
valores profesionales 28, 32, 49, 180, 203, 346
valores y normas 27, 49, 62, 70, 180, 270, 304, 454
violencia 224, 446, 490, 509
vocación de servicio 24, 174, 261, 303

Subject Index

abilities 17, 135, 136, 245, 281
analysis tools 135, 311
analysts and consumers (also see producers and consumers) 39, 47, 97, 99, 138, 203, 208, 288, 293, 311, 330
applied science 17, 47, 351, 390, 465, 472, 476
Armed Forces 19, 95, 193, 205, 284, 291, 306, 525
assignments 247
autonomy 41, 42, 242-243, 253, 281, 291, 476
civilian specialties 96, 103, 205, 210, 212, 243, 246-247, 256, 433
clienteles 16, 206, 521
cognitive requirements (also see knowledge) 109-131, 137, 139
common objectives 384
communication encryption 138, 334, 344
communications 47, 138, 240, 241, 244, 285, 289, 311, 330, 337-338, 340
contraband, drug 526, 535
control 39, 81, 92, 201-202, 243, 253, 280, 475, 476
control and supervision 39, 81-83, 92, 201
control, border 281, 469, 523
control, of intelligence organisms 81-83, 92, 201, 240, 290
control, parliamentary 39, 92, 201, 203, 243, 254, 290, 310, 338, 420
cooperation 199, 202, 210, 255
counterintelligence 17, 84, 86, 135, 247, 285, 333
counterintelligence organizations 289
crime, organized 16, 20, 21, 93, 96, 197, 289, 520
criminality 423-424
decisionmaking 18, 40, 47, 135, 202, 210, 285, 290, 293-294, 338, 416, 522
defense 17, 19, 37, 45, 46, 84, 384, 474
defense and security concepts 37, 240, 289
disciplines 458, 461, 463, 473
drug cartels 16, 515, 517, 521, 526, 528, 532
drugs 16, 91, 94, 195, 258, 291
effectiveness 81, 83, 88, 139, 185
efficient 83, 139, 239, 232-243, 253, 286, 414
ethical problems 18, 45, 466
ethics 15, 18, 19, 46, 281, 472
ethics, professional (also see professional ethics code) 46, 133, 281, 292
ethos, bureaucratic 45, 136, 205
ethos, democratic 45, 136
ethos, intelligence 47, 462
ethos, meritocratic 45, 136
ethos, professional 42, 48, 209, 281

evaluation 84, 204, 256, 394, 428, 515
evaluation, performance (also see self evaluation, integral and continuous) 46, 102, 208
evaluation, self 46, 242-243, 475
evolution, intelligence services 39, 40, 46, 82, 242, 247, 253, 285, 335
faculty 47, 293
framework, judicial 242, 253, 307
framework, legal (also see laws) (also see legal aspects) 138, 239, 253, 417
function, analyst 210
governance 18, 205, 247, 288, 416, 420
human rights 17, 38, 40, 195, 242, 245, 253, 281
human sources 16, 19, 82, 95, 99, 390
hypothesis 281, 459, 460
illegal armed groups 281, 285, 310, 332, 518, 521, 524, 534
illegal arms market 523
improvement 239, 280, 281, 308
improvement, professional 239, 280, 282
incentives and sanctions 81, 242
information 18, 40, 84, 255, 284, 291
information acquisition 40, 84, 289
information age 95, 98, 330, 333-334
information flow 95
information gatherers 16, 289
information gathering (also see human sources) 16, 18, 19, 99, 137, 285, 309
infrastructure, logistic 333-334, 519
insecurity 194
intelligence activities 15, 18, 45, 84, 135, 210, 240, 289
intelligence analysis 82, 287
intelligence analysts 20, 97, 284, 292, 386
intelligence community 5, 19, 40, 48, 251, 281-282, 292, 414
intelligence cycle 82, 472
intelligence information exchange 285-291
intelligence official 42, 43, 138, 241, 291, 415
intelligence personnel 19, 37, 38, 44, 97, 100
intelligence production 294, 414
intelligence professional 4, 15, 19, 20, 81-83, 133, 241
intelligence professional profile (also see qualities, intelligence personnel) 45, 99, 133, 213
intelligence school 21, 46, 47, 48, 202, 210, 280, 284, 288, 291, 311, 338
intelligence services 4, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 40, 42, 239, 245, 256, 289, 414
intelligence structures 4, 16, 20, 21, 89
intelligence, criminal 92, 135
intelligence, domestic 39, 40, 84, 308-309
intelligence, government 45, 46, 135, 137, 139, 415-416
intelligence, joint military 139, 339, 384

intelligence, legislative 246, 418, 425
intelligence, military (also see subsystem, military intelligence) 5, 40, 46, 89, 135, 281, 285
intelligence, strategic 40, 48, 140, 191, 205, 210, 281, 306, 332, 475
interaction 239-240, 241, 244
interaction, academic 96-97, 240, 244, 252, 288
international crime networks 91, 520, 525, 535
international crime syndicates 515, 521
internet 95, 247
intuition 459, 466
joint doctrine 210, 247, 255, 420
knowledge 136, 138, 210, 243, 248, 281, 291, 461
labor stability 285
law, intelligence 18, 39, 102-105, 282, 338–339
laws (also see legal aspects) (also see framework, legal) 20, 40, 48
laws and regulations 40, 281
legal aspects (also see laws) (also see framework, legal) 39, 138, 213, 520
legislation 18, 39, 90, 200, 201, 416
legitimacy 81, 523, 531
level, strategic 284, 286, 461
level, tactical 340, 415
limits, epistemological 464
limits, logistical 464
limits, ontological 464
low intensity conflicts 210, 522
means of information acquisition (also see information acquisition) 289, 463
method, scientific 17, 441, 465, 466, 473
methodology, analysis 135, 260, 464
mission 196, 240, 242, 251, 307, 521
national interest 17, 42, 87, 462
new threats (also see threats) 198, 210
nuclear materials 526, 527
operability 197
operations, combined 197, 519, 533
operations, counter insurgency 518
operations, counternarcotic 514, 518, 527
operations, covert 84, 99, 196, 202, 470
operations, joint 518, 521
operative capabilities 208, 280, 282, 285
organisms, intelligence 16, 18, 43, 277, 283, 302, 456
organization, intelligence 43, 81-83, 236, 290
organizational cohesion 136
organizational culture 16, 41, 102, 211
organizational practices 81-83

organs, intelligence 16, 82, 209
performance indicators 102
personnel development (also see training, personnel and courses, training) 243, 253, 330
personnel selection 243
police forces 37, 40, 193, 197, 205, 534-535
policies, defense and security 15, 18, 90, 135, 306-307, 309, 420
policy, foreign 84, 135, 199
political espionage 16, 18, 19, 240, 246, 282, 414, 420
political police 18, 19, 39, 240, 243, 280
politicization 15, 18, 19, 91, 195, 282, 421
prediction 464, 465
prediction, scientific (also see self-fulfilling prophecies)
procedures, special 212, 253, 289-290
process, institutional 197
process, professional 290, 307-308
process, recruiting 206, 281
process, selection 202, 206, 243, 247, 288
producers and consumers (also see analysts and consumers)18, 39, 47, 81-83, 97-98, 210, 239, 462
productivity 83, 135, 137, 193, 206, 210, 310, 414-415, 419, 458, 523
profession, definition of 38, 135
professional degree 135, 239, 243, 252
professional development 16, 17, 18, 20, 40, 46, 47, 81-83, 137, 139-140, 245, 291-293, 339, 420, 465
professional education 17, 46, 150-151
professional ethics code (also see ethics, professional and values, ethical) 15, 45, 137, 140-141
professional responsibility 18
professional improvement 20, 239
professionalism, intelligence 5, 15, 16, 42, 43, 46, 81-83, 134, 281
professionals, training of (also see: training, personnel, personnel development, training courses) 81-83, 134
public image 201, 207, 249, 251, 286, 291
public perception 20, 45, 150-153, 201, 207, 239, 241, 251, 253, 254, 281
qualities, intelligence personnel (also see intelligence professional, profile) 17
rational anticipation 464
recruiting 16, 81-83, 100-101, 206, 239-240, 246, 250, 280, 306
recruiting, personnel (also see system, recruiting) 48, 81-83, 100, 243, 282, 310-311
research, domestic or internal 97, 309
research, intelligence 18, 97, 458, 459
Russian mafia 21, 515, 518, 524, 527, 528, 534
scientific attitude 465
secret 19, 20, 42, 46, 84-85, 311, 424, 475
secret activities 96, 290

security doctrine 292, 306-307
security forces 285, 288, 414, 528
security, domestic 39, 84, 196, 197
security, interior or internal 39, 251, 525
security, international 198
security, national 19, 39, 84, 194, 239, 242, 245, 289, 417, 476
self-fulfilling prophecies (also see prediction, and scientific prediction) 465
skills 48, 243
skills, technical 134-136
social actors 136, 255
social technologies 17, 386-387, 474, 476
sources, open 95, 96, 462
specific knowledge and skills 136, 139, 213, 247, 281, 388, 392
stability 102, 243
state authority 83, 135, 245, 253, 523
status 46, 135, 202, 461
subcultures, professional 41, 135, 202, 210
subsystem, military intelligence (also see intelligence, military) 89
supervision 81-83, 92, 204, 242, 243, 246, 253
supervision mechanisms 242, 306, 312
system, education 137
system, national intelligence 19, 187, 188, 204, 280, 282
system, recruiting (also see recruiting, personnel) 206
systemic focus 291, 474
systems, intelligence 206
teaching-learning strategies 250, 384, 389
technological knowledge 97-98, 248, 289, 294
technological resources 91, 135, 248
technology 135, 248, 330, 333, 389, 417, 515, 531, 536
terrorism 5, 16, 17, 19, 20, 84, 87, 96, 193, 289, 521
terrorism, international 91, 95, 193, 261, 286, 289, 530
threats (also see new threats) 17, 18, 19, 20, 21, 39, 84, 87, 196, 246, 256, 424, 462, 478
traffic, cocaine and marijuana 289, 519
traffic, drug 16, 21, 91, 94, 96, 197, 256, 515, 517, 522, 532, 535-536
traffic, illegal maritime 21
traffic, submarine 21, 515, 518
training 46, 204, 240, 243
training courses 99, 293, 385-386
training programs 99, 133, 210, 248, 252, 288
training, continuous 206, 304
training, personnel (also see personnel development and training courses) 240, 310
transparency, government 45, 416, 422
values and norms 81, 151-152, 213, 289, 472

values, ethical (also see ethics, professional and professional ethics code) 213, 311, 386, 466, 467
values, professional 46, 81, 92, 106-107, 386
violence 21, 95, 245, 414, 468
vocation, service 206, 281, 311, 386
war against terrorism 286, 289, 522

Indice Onomástico/Index of Names

Adelman, David 11, 19
Agassi, Joseph 451, 473
Aguayo Quezada, Sergio 219, 221, 222, 223, 225, 226, 230, 231, 234, 236, 238, 239, 241, 242, 243, 245, 246, 250, 253, 255, 257, 398, 401, 404, 409, 128, 419, 421, 422, 426, 429
Agüero, Felipe 26, 40
Aguilar Zinzer, Adolfo 404, 422
Albini, Joseph 490, 520
Alegre Rabiela, Alejandro 221, 232, 235, 241, 251, 252, 254, 398, 399, 404, 416, 417, 421
Alexander, Yonah 9, 17
Allen, George 24, 38
Anderson, J. 490, 520
Andrew, Christopher 26, 31, 40, 44, 68, 97
Antunes, Priscila 10, 18, 32, 46, 120, 121, 144, 145
Arancibia Clavel, Roberto 261, 280
Arévalo de León, Bernardo 57, 173, 203
Arquilla, John 316, 331
Aylwin, Patricio 266, 285
Badillo, Miguel 235, 256
Bagley, Bruce 219, 240
Bailey, John 225, 230, 245, 250
Balcázar Villareal, Manuel I. 10, 18, 33, 47
Bardavio, Joaquin 412, 429
Bar-Joseph, Uri 7, 15, 28, 42
Bartolomé, Mariano 314, 330
Behling, Orlando 110, 134
Ben-Israel, Isaac 438, 453, 458, 463, 476
Benitez Manaut, Raul 172, 206, 230, 236, 250, 256
Berkowitz, Bruce D. 65, 67, 70, 71, 95, 97, 99, 100, 314, 330
Betts, Richard K. 7, 15
Bolívar Ocampo, Alberto 9, 12, 17, 20
Bonilla, Adrián 179, 212
Borges, Jorge Luis 443, 455, 467, 478
Boudoun, Raymond 112, 136
Bourricaud, Francois 112, 136
Bruneau, Thomas C. 23, 28, 37, 42, 49, 81, 112, 136, 302, 310
Bunge, Mario 433, 434, 440, 441, 446, 447, 448, 450, 451, 458, 459, 460, 465, 467, 468, 470, 471, 473, 474
Cabildo, Miguel 220, 241
Calderón Arozqueta, José Luis 400, 402, 418, 495, 420
Camacho, Cristina 179, 211

Campen, Alan D. 327, 341
Capó, Grisel 13, 21, 32, 46
Cardoso, General Alberto 119, 120, 129, 143, 144, 152
Carpizo, Jorge 411, 429
Carrillo Olea, Jorge 398, 416
Castañeda, Jorge 223, 225, 243, 245
Castells, Manuel 316, 322, 332, 337
Castillo, Fabio 502, 530
Castro, José Olavo Coimbra de 149
Cavallo, Ascanio 259, 279
Cepik, Marco 10, 18, 32, 46
Cernuda, Pilar 412, 429
Chaves, Paul 222, 242
Cherodeyev, Gennadiy 497, 526
Contreras Hector 259, 279
Corbacho, Alexander L. 179, 209
Correa Sútil, Jorge 161, 192
Cotler, Julio 177, 207
Curzio, Leonardo 231, 250
Darling, Juanita 496, 497, 525, 526
Deare, Craig 236, 255
Dearth, Douglas H. 327, 341, 435, 437, 461, 462
DeGreene, Kenyon B. 450, 473
DeGroat, Arthur 313, 329
Deletant, Dennos 25, 26, 39, 40
Delors, Jacques 344, 384
Demarest, Geoffrey B. 23, 37
Diniz, Marisa Del'Isola 120, 123, 124, 143, 144, 146, 148
Dios, Juan Romero de 320, 322, 336, 337
DuGay, Paul 27, 41
Durkheim, Emile 112, 136
Eggen Dan 26, 40, 486, 517
Eisenhower, Dwight D. 218, 241
Fagerstrom, Rene Peri 259, 279
Faiola, Anthony 195
Farah, Douglas 505, 532
Fernandez Huidoro, Eleutario 301, 309
Fields, Jeffery 486, 517
Fisher, Horacio 32, 45
Fitch, Samuel J. 24, 27, 38
Foerster, H. von 451, 474
Folker, Robert D., Jr. 438, 463
Forero, Juan 508, 536
Galeotti, Mark 489, 496, 520, 525

Gallardo Cárcamo, Manuel 265, 284
Gallego, Coronel Leonardo 486, 517
Galleguillos, Nibaldo H. 87
Garce, Paul-Marie de la 167, 198
Gill, Peter 25, 27, 39, 41, 451, 474
Gonzalez, Monica 259, 279
Goodden, R. Thomas 435, 437, 461, 461
Goodman, Allan E. 65, 67, 70, 71, 95, 97, 99, 100
Gortari, Carlos Salinas de 224, 246
Gunartna, Rohan 501, 529
Gustafson, Thane 495, 523
Gutierrez, Alejandro 223, 245
Hart, Liddell 313, 329
Hastedt, Glenn 28, 31, 42, 45
Hensley, John 504, 532
Herman, Michael 32, 45, 315, 330, 489, 521
Hernandez O., Myriam 270, 271, 289, 290
Herrera-Lasso, Luis 229, 250
Hildebrandt, Caeser 183, 212
Hodgson, Martin 486, 517
Holly, I.B. 29, 43
Holzmann Perez, Guillermo 60, 91
Howard, Evelyn 410, 427
Hristoulas, Athanasious 229, 250
Huerta, Carolina García de la 261, 281
Hughes, Francis J. 438, 462
Hulnick, Arthjur S. 74, 102, 219, 229, 232, 234, 240, 249, 252, 253
Huntington, Samuel P. 38, 444, 468
Iberico Nuñez, Luis 155, 156, 172, 173, 187, 188, 203, 204
Idrobo, Ismael 13, 21, 34, 47, 500, 515, 516, 528
Im, Sungham 30, 44
Israel, Sergio 301, 309
Iturría, Alexander 167, 198
Izurieta, General Ricardo 261, 285
Jáuregui, Fernando 412, 429
Javier Piriz, Francisco 261, 281
Jervis, Robert 130, 154
João Gonçalves, Udo 285
Johnson, Tim 497, 525
Kaihla, Paul 493, 498, 502, 504, 523, 526, 530, 532
Kaplan, Robert 11, 19
Keagle, James 130, 154
Keller, Willliam W. 25, 26, 39
Kent, Sherman 52, 83, 435, 461

Keyworth, George A. 322, 337
Krause, Enrique 222, 243
Lafer, Celso 444, 468
Lahneman, Bill 492, 522
Lambeth, Benjamin 498, 526
Law, Kenneth 110, 134
Layne, Mary 514, 531
Leader, Stefan 505, 533
Lemozy, Susana C. 8, 9, 16, 17, 33, 47, 49, 64, 77, 81, 94, 106, 220, 236, 241, 255, 436, 451, 461, 474
León-Escribano Schlotter, Carmen Rosa de 23, 37, 53, 65, 94
Lewis, Matt 492, 522
Liang, Qiao 315, 331
Lowenthal, Mark M. 53, 84, 230, 251
Lucatti D., Martin 436, 452
Madrid, Miguel de la 225, 245
Makarenko, Tamara 489, 499, 503, 519, 520, 527, 531
Maldonado Prieto, Carlos 13, 20, 32, 46, 161, 162, 193, 194, 234, 253, 259, 260, 261, 279, 280, 281
Marcos, Subcomandante 315, 331
Marenches, Count Alexandre de 11, 19
Martin, Kate 29, 43, 181, 211
Martinez Codó, Enrique 344, 384
Maurer, Alfred 130, 154
McDermott, Jeremy 508, 536
Medina-Mora, Eduardo 236, 255, 402, 419
Merton, Robert K. 448, 471
Miranda Santiago, Creel 404, 421
Mitcham, Carl 450, 473
Molina Sanhueza, Jorge 259, 279
Monge, Raul 221, 241
Monsivais, Carlos 233, 253
Montemayor, Carlos 221, 223, 230, 241, 243, 250
Morin, Edgar 446, 469
Morris, Ruth 506, 534
Mühlenbrock, Gisela von 278, 295
Naranjo, Oscar 497, 525
Nilsen, David C. 329
Nye, Joseph S. 317, 333
O'Brien, Pablo 160, 192
Oenen, Gijs van 31, 45
Orlando Melo, Jorge 484, 515
Ortiz, Javier Ulises 9, 16, 33, 47, 313, 314, 329, 330
Owens, William 317, 332, 333

Padilla Ballesteros, Elias 264, 283
Padilla, Freddy 486, 496, 517, 525
Parker, Elizabeth Rindskopf 173, 204
Pasmore, William A. 450, 473
Perl, Raphael 490, 520
Peschard-Sverdrup, Armand 220
Platt, John R. 431, 457
Popper, Karl 439, 441, 444, 463, 465, 467
Priest, Dana 26, 40
Pumphrey, Carolyn W. 173, 204
Quadrat, Samantha Viz 121, 122, 144, 145
Ramirez-Garrido, Graco 229, 248
Ramonet, Ignacio 454, 476, 477
Rángel, Alfredo 491, 522
Ravelo, Ricardo 225, 245
Rensselaer, Lee 490, 520
Rescher, Nicholas 440, 464
Reyes, Alfonso 443, 467
Reynolds, Charles 318, 334
Richelson, Jeffrey 52, 53, 83, 84
Rivero, Oswald de 454, 477
Robinson, William H. 410, 427
Rocha, Oscar 231, 250
Rodriguez Lagreca, Carlos 298, 301, 306, 309
Rodriguez, Omar 10, 18, 32, 46
Rogers, R.E. 490, 520
Ronfeldt, David 315, 316, 331
Rowan, Brian 502, 530
Rozen, Laura 11, 19
Rzeplinski, Andrzej 29, 43, 181, 211
Sáenz, Andrés F. 13, 21, 34, 47, 494, 523
Salazar, Ana Maria 230, 231, 250, 405, 407, 408, 422, 424, 425
Saldivia, Carlos 181, 211, 266, 286
Salgado Garza, Enrique 400, 401, 402, 418, 419, 420
Salisbury, Steve 485, 498, 516, 526, 532
Sartori, Giovanni 444, 468
Scherer Garcia, Julio 232, 253
Sebreli, Juan José 442, 466
Selsky, Andrew 505, 533
Semple, Kirk 497, 526
Sherwood, John J. 450, 473
Shulsky, Abraham 397, 406, 414, 415, 423
Sillone, Jorge Osvaldo 9, 17, 33, 47
Skelton, Ike 166, 198

Snider, L. Brito 408, 409, 410, 411, 425, 426, 428
Soberanes, José Luis 241
Solís, Isidro 268, 287
Stark, Jeffrey 26, 40
Stiglitz, Joseph 445, 469
Sullivan, Mark 32, 45
Swenson, Russell G. 8, 16, 42, 49, 64, 77, 81, 94, 106, 116, 140, 220, 229, 236, 241, 250, 255, 437, 450, 460
Tapía Valdez, Jorge 298, 306
Thachuk, Kimberley 488, 519
Thompson, Adam 496, 525
Tickner, Arlene 493, 522
Tirado, Euribiel 230, 231, 250
Toffler, Alvin 30, 44
Torre Rotta, Andrés Gomez de la 11, 18, 33, 46, 267, 286
Torre, Wilbert 223, 225, 243, 245
Treverton, Gregory F. 63, 65, 68, 69, 70, 93, 95, 97, 98, 315, 330
Turbiville, Graham, H., Jr. 23, 37, 227, 237, 246, 256
Tunstall, Marion 130, 154
Ugarte, José Manuel 8, 32, 46, 51, 53, 57, 58, 59, 62, 83, 85, 87, 88, 90, 91, 92, 173, 203
Vale, João 121, 144
Vela, Manolo 162, 194
Velit Granda, Juan 160, 192
Villa-Aguilera, Manuel 225, 245
Villar, Fernando del 396, 414
Viono, Emilio C. 520
Vise, Daniel 497, 526
Waldman, Meter 259, 279
Warner, Michael 54, 85
Watson, Ken 319, 334
Webster, William 494, 524
White, Stephan 495, 524
Wiencek, David 505, 533
Williams, Kieran 25, 39, 40
Williams, Phil 489, 492, 493, 519, 522, 523
Wilson, Mark 484, 488
Wilson, Samuel 29, 43, 516, 519
Woodward, Kathleen 474
Xiangsui, Wang 315, 331
Zamarripa, Roberto 401, 420
Zariguey, Alfonso 157, 158, 182, 189, 190, 212

PCN 54444

ISBN 1-932-946-00-4