

PERSPECTIVAS

A Collection of Current Research and Analysis from the Perry Center

Vol. 1

March 2014

IN THIS ISSUE

A Ação Política do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (Mst) no Brasil durante os Governos de Cardoso e Lula (1995–2010): Terrorismo, Insurgência, Crime Organizado ou Movimento Social?

Humberto Lourenção 1

Antagonismos

COR César Tapia Jiménez 16

Inteligencia y Diplomacia: La Agencia de Inteligencia del Departamento de Estado

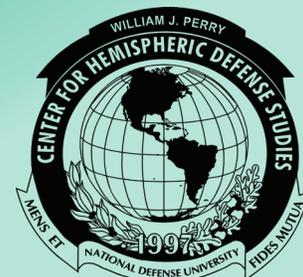
Carlos Maldonado Prieto 24

La Inteligencia Policial como Intangible: El Caso de la Policía Federal de México, 2006–2012

Marcos Pablo Moloeznik and Manuel I. Balcázar Villarreal 46

Liderazgo en Tiempos de Crisis

Pedro L. de la Fuente 70



A Ação Política do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (Mst) no Brasil durante os Governos de Cardoso e Lula (1995–2010): Terrorismo, Insurgência, Crime Organizado ou Movimento Social?

Humberto Lourenção

Resumo

Considerado a principal organização popular em atividade no Brasil contemporâneo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) foi fundado em janeiro de 1984, no estado do Paraná, a partir de uma coalizão de grupos de camponeses envolvidos em lutas por terra ao longo do centro sul do Brasil. Sua principal reivindicação é a reforma agrária, ou seja, uma melhor distribuição de terras, a partir da desapropriação de latifúndios improdutivos para fins sociais. Com este propósito principal, as ações do MST junto às instituições políticas do Brasil têm sido multifacetadas e dinâmicas, incluindo o ativismo público, atos de desobediência civil, lobby e negociações. O MST é acusado de praticar ações criminosas e de servir como massa de manobra para partidos de esquerda; por sua vez, seus defensores alegam que ele seja vítima de uma ofensiva da direita que objetiva criminalizar os movimentos sociais. O presente texto faz uma análise da ação política do MST nos 15 anos em que ela foi mais intensa e procura demonstrar se representa uma ameaça ou uma contribuição à democracia no Brasil, procurando categorizá-la como um movimento social.

1. Terrorismo, insurgência, crime organizado e movimento social

Para categorizar devidamente a atuação política do Movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (MST) atuante no Brasil é preciso, antes, esclarecer os termos empregados para esta categorização, a saber: terrorismo, insurgência, crime organizado e movimento social.

1.1. Terrorismo

Não obstante sua popularidade, o terrorismo é um conceito nebuloso e controverso (Hoffman, 2006; Sepúlveda, 2012), o que pode ser explicado por dois fatores. O primeiro é constituído pelo próprio histórico da construção do termo terrorismo, dado que o significado e o uso da palavra mudaram ao longo do tempo. Para Hoffman (2006), em contraste com seu uso contemporâneo, durante a Revolução Francesa, por exemplo, o termo terrorismo teve uma conotação positiva, associada com os ideais da virtude e da democracia; no entanto, ainda neste exemplo, cinco anos depois da Revolução Francesa, com a execução de Robespierre, o terrorismo se tornou um termo associado ao abuso de poder.

Outro aspecto das mudanças sofridas pelo termo terrorismo ao longo da história se refere à sua cono-

tação anti ou pró Estado. Enquanto os rebeldes “Narodnaya Volya” (Vontade popular) na Rússia do final do século XIX eram claramente anti-Estado, na Europa fascista da década de 1930, as práticas de repressão em massa empregadas por estados totalitários e seus líderes ditatoriais contra os seus próprios cidadãos foram descritas como terrorismo de Estado (Hoffman, 2006).

O segundo fator que contribui para explicar a nebulosidade que caracteriza o termo terrorismo se refere à diversidade de interesses políticos que estão em ação no sistema mundial. Nessa perspectiva, conforme informa Hübschle (2005), sendo um termo negativo, o termo é geralmente aplicado aos inimigos e adversários. Assim, toda conceituação do termo terrorismo é dependente da funcionalidade política que se quer dar a ele. Ou seja, cada ator político está inserido em uma dada configuração político-cultural que condiciona sua conceituação de terrorismo, de acordo com seus interesses políticos. Assim, por exemplo, o Departamento de Estado dos EUA conceitua terrorismo como violência premeditada contra alvos não-combatentes por grupos subnacionais, normalmente destinada a influenciar uma audiência. (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2012). Ou seja, é uma conotação que atende as políticas de combate ao terrorismo levadas a cabo pelo Estado norte-americano ao mesmo tempo em que rechaça acusações de prática de terrorismo por este mesmo Estado.

Atualmente, qualquer definição de terrorismo deve considerar o principal evento político da modernidade: o surgimento do Estado-nação moderno, consolidado pelo Tratado de Vestfália, em 1648. A partir do advento dessa instituição política central, em que o mundo se tornou interestatal ou internacional, o conceito de terrorismo está fundamentado no atentado contra, em última instância, ao Estado, ou, pelo menos, ao governo do Estado. E, quanto mais este governo atua em um contexto de democracia e preservação do estado de direito, mais o atentado a ele se caracteriza como terrorista.

Assim, pode-se definir terrorismo como sendo uma ameaça e/ou uma prática de violência premeditada empreendida por grupos subnacionais não-estatais contra sujeitos não-combatentes normalmente destinada a influenciar uma audiência - ou seja, o alvo não é somente a vítima imediata – que objetiva fins políticos, particularmente mudar ou constranger o comportamento estatal. Por esta definição, torna-se fácil entender a razão do tratamento dado ao combate ao terrorismo como assunto de defesa nacional.

O aspecto da ameaça de violência premeditada destaca o efeito psicológico de incutir medo ou terror na população. O aspecto da violência ser praticada contra sujeitos não-combatentes diferencia a violência entre combatentes que se reconhecem como tal, o que caracterizaria uma guerra e, em situações de assimetria, uma guerra de guerrilha. Usa-se o termo sujeito ao invés de alvo, pois não se caracteriza aqui uma ação terrorista aquela que se destina exclusivamente a danos à propriedade, poupando deliberadamente vidas humanas. O aspecto de ser praticado por grupos subnacionais não estatais marca a centralidade do Estado na política contemporânea, seguindo uma lógica realista, segundo a qual não se considera procedente o emprego da expressão “Terrorismo de Estado”, dado que o Estado tende a representar a vontade política de uma ou mais nações. Portanto, as ações violentas praticadas pelos Estados, que por definição detêm o monopólio legítimo do uso da força (Weber, 1946), devem ser classificadas como ações de guerra, ainda que sejam assimétricas, irregulares ou “sujas”. No caso, a responsabilidade não cabe ao Estado, mas ao seu governo e governantes, que podem ser julgados por crimes de guerra, tortura, genocídio, etc.

Segundo Hoffman (2006), mesmo na guerra há regras e normas aceitas de comportamento, tal como definidas pelas convenções de Haia dos anos de 1860, 1899, 1907 e 1949. Assim, as guerras estão sujeitas às seguintes determinações, entre outras: são proibidos certos tipos de armas, como, por exemplo, agentes de guerra biológica; é proibido tomar civis como reféns; há regulamentações que regem o tratamento de soldados capturados ou que se renderam (prisioneiros de guerra); reconhece-se território neutro; defende-se a inviolabilidade de diplomatas e outros representantes credenciados. Em contraste, mesmo uma revisão superficial de táticas terroristas ao longo das últimas décadas revela que elas, em geral, violam todas essas regras.

Ao compor a definição de terrorismo como uma ação violenta que se destina a influenciar uma audiência, ou seja, o alvo não é somente a vítima imediata - o que é um dos aspectos que diferencia uma ação de natureza insurgente de outra de natureza terrorista. A ação terrorista, intrinsecamente, busca provocar um estado de terror em um grupo de pessoas ou no público em geral. Esta característica é a que singulariza o terrorismo, sendo encontrada na definição de terrorismo dos principais órgãos do governo dos EUA respon-

sáveis pela luta contra o terrorismo, como FBI (2001), Departamento de Defesa e Departamento de Estado (2012), assim como também está presente na definição da ONU (2006).

Por fim, no conceito de terrorismo, identifica-se que a ação terrorista sempre objetiva fins políticos, diferindo-a por exemplo da ação de bandidos comuns, ainda que organizados. Segundo Sepúlveda (2012), os terroristas, basicamente, agem por três tipos diferentes de impulsos motivacionais: político, religioso e étnico (como, por exemplo, o da Klu, Klux Klan ocorrida predominantemente no sul dos Estados Unidos em fins do século XIX). Entretanto, independentemente do diferente tema ou tipo de motivação que impulsiona qualquer grupo terrorista, seu objetivo é sempre político, não como consequência, afinal é difícil imaginar alguma ação social que não tenha uma consequência política, mas como um fim em si mesmo, normalmente na tentativa de constranger ou modificar o comportamento do Estado, ator central da política contemporânea.

1.2. Insurgência

Insurgência pode ser definida como uma luta popular, político-militar, sistemática e ilegal, que objetiva enfraquecer o controle e a legitimidade de um governo enquanto aumenta o controle e a legitimidade insurgente. Sendo uma luta popular, trata-se de uma ação coletiva, comumente capitaneada por algum grupo guerrilheiro. Tendo objetivos altruístas, sociais, endereçados a uma coletividade, em nenhum momento o líder insurgente é confundível com a ação de um assassino lunático, um sociopata, cujos objetivos são de natureza individual, egocentrada. (HOFFMAN, 2006). Por fim, sendo político-militar, significa que inclui a ação armada, se diferenciando neste ponto dos movimentos sociais, que são ações reivindicatórias não armadas, tais como as passeatas, localizadas no espaço público não-estatal, podendo ou não incluir danos à propriedade.

Mesmo sendo inicialmente ilegal, um movimento insurgente sempre busca legitimidade; ela tende a ser considerada legítima em regimes autoritários e, principalmente, em regimes totalitários; e tende a ser considerada ilegítima em regimes em que há a presença de canais institucionalizados de participação política, ou seja, regimes democráticos ou com algum grau de democracia. Segundo Marks (2012), a insurgência busca mudar as regras do jogo da sociedade, o que constitui a essência da política: o processo pelo qual a sociedade decide e implementa “quem recebe o quê”, sendo “o que” delineado como direitos, recursos, privilégios e obrigações. Pelos seus objetivos amplos, a insurgência não constitui um movimento efêmero e episódico; pelo contrário, tende a ser prolongado na medida em que possui uma linha de ação planejada, seja no modelo soviético, chinês ou foquista. Ela é sempre inicialmente ilegal, já que se opõe ao Estado, buscando se tornar uma alternativa a ele, e não segue a linha de meios institucionalizados de reivindicação, tal como um partido político disposto a participar do jogo político-eleitoral.

Seja de inspiração anti-colonialista, seja de inspiração marxista, seja de inspiração religiosa, que visa a instauração de um regime teocrático, o objetivo de uma insurgência sempre é o de enfraquecer o controle e a legitimidade de um governo. No caso, também este ponto diferencia a insurgência de outros movimentos sociais que não são tipificados como insurgentes, tal como exemplificado pelas marchas pela liberdade de expressão no que tange à regulamentação do uso da erva Cannabis Sativa, a maconha, que vem ocorrendo desde 2011, em várias cidades do Brasil.

1.3. Pontos concordantes e discordantes entre terrorismo e insurgência

Para fins de análises políticas e dado que estas subsidiam a tomadas de decisões políticas, as diferenças entre terrorismo e insurgência são mais importantes que os pontos comuns que existe entre ambos. Destaca-se também que, na história recente, enquanto as insurgências estão decrescendo, particularmente as pró-comunistas, as ações terroristas, comparativamente, estão em franco crescimento, apresentando maior vigor e visibilidade no atual sistema mundial.

O primeiro ponto comum facilmente verificável entre terrorismo e insurgência está no uso da violência, o que constitui um fator fundamental para definir ambos os processos. Depois, ressalta-se que um e outro possuem um embasamento ideológico, ou seja, eles têm uma doutrina ideológica que justifica o em-

prego da violência, mantendo o movimento vivo e contribuindo para sua reprodução ao longo das gerações, através do mecanismo de doutrinação social. Neste embasamento ideológico, ambos os movimentos possuem uma auto-imagem de combatentes legítimos, que lutam altruisticamente por aquilo em que acreditam. (Hoffman, 2006). Em uma verdadeira guerra psicológica, terroristas e líderes insurgentes se esforçam para promover uma imagem simpática e positiva. Como é típico das doutrinas sociais, normalmente se apropriam de frustrações sociais de um grupo, desenvolvendo uma ideologia na qual tudo se explica a partir da eleição de um inimigo comum, agora considerado a razão maior de todos os problemas que afligem o grupo.

Por fim, ambos os tipos de ação rebelde têm em comum a oposição ao statu quo, ou seja, buscam a mudança da situação sócio-política, particularmente estatal, a partir da catalisação de uma insatisfação com o statu quo presente na consciência social. Ambos os tipos de rebeldia objetivam constranger ou modificar a natureza ou comportamento do Estado, para mudar também, por extensão, a ordem econômica. Nesse aspecto, pode ocorrer de tanto o terrorismo como a insurgência tentar obter financiamento de fontes ilícitas.

Entre os pontos que estabelecem claras distinções entre um movimento insurgente e um terrorista está o ataque a sujeitos não-combatentes. Enquanto a intolerância terrorista não discrimina entre seus potenciais alvos, combatentes e não-combatentes, não é próprio da luta insurgente atacar sujeitos não-combatentes indiscriminadamente, a população civil, para gerar um efeito de marketing. Pelo contrário, como cabe à insurgência obter o apoio desta população, ela estaria na contramão deste marketing ou guerra ideológica. (GUEVARA, 2009) No caso, como a insurgência mira na legitimidade governamental, ela pode eleger como alvo um agente governamental ou pertencente ao aparelho do Estado, como, por exemplo, um senador - o que não significa um ataque indiscriminado à população civil. Dessa forma uma insurgência tende a ocorrer no interior de um Estado, empreendida por segmentos da população local, enfatizando a mobilização das massas. Por seu turno, o terrorismo tende a ser internacionalizado, elegendo, preferencialmente, alvos estrangeiros, muitas vezes se desprendendo da população cujos interesses afirma representar.

As insurgências podem ser consideradas pela perspectiva ocidental como legítimas ou ilegítimas, conforme o contexto histórico e a natureza do regime político ao qual se opõem; já as ações terroristas são condenáveis em si, pois refletem a intolerância, o fanatismo e o lado mais primitivo e destrutivo do ser humano, sem o predomínio de qualquer aspecto positivo. Ainda que, como afirma Hoffman (2006), os terroristas se percebam como guerreiros relutantes, impulsionados pelo desespero e sem outras alternativas, o ataque a pessoas inocentes é inaceitável. Conforme Kuhn (2012), pode-se, por exemplo, odiar o cobrador de impostos ou ser um cristão fervoroso e obstinado, mas nem por isso, um ou outro deve permitir que esse ódio ou fervor se materializem em ataques violentos ao cobrador de impostos ou a alguém que não professe a fé cristã.

A exposição acima possibilita que se responda à seguinte questão: pode existir uma insurgência terrorista? Não obstante a história registrar em alguns movimentos políticos a sobreposição de terrorismo, guerra de guerrilha e comportamento criminoso - tome-se como exemplo, o movimento “Sendero Luminoso”, que ocorre no Peru desde a década de 1960 - a rigor, pelas diferenças intrínsecas entre a natureza da ação terrorista e a da ação insurgente, não pode haver uma insurgência terrorista. Dito com outras palavras, a partir do momento em que um movimento inicialmente insurgente passe a usar o expediente terrorista, ele perde imediatamente qualquer legitimidade que pudesse ter até então e passa a ser classificado agora como movimento terrorista, deixando de ser insurgente. Assim, voltando ao exemplo acima, o Sendero Luminoso pode ter sido inicialmente um movimento insurgente que degenerou para um movimento terrorista. Contradizendo a máxima maquiavélica de que o fim justifica os meios, constante na obra “O Príncipe”, uma insurgência que pratique ações terroristas, notadamente o ataque a população civil, ainda que em nome de um fim nobre e justo perde a legitimidade, por mais autoritário e opressor que seja o regime governamental na qual esteja inserida.

Como exemplo de inspiração insurgente e em condenação às práticas terroristas, Guevara (2009) informa o quanto o terrorismo é irracional em uma luta insurrecional, na medida em que perde potenciais aliados na população. Em sua obra, ele faz uma distinção entre sabotagem, um método pró-revolução que causa danos à propriedade, e terrorismo, um expediente ineficaz, que ceifa vidas humanas indiscriminadamente, que seriam valiosas para a revolução. Como não há nada inerente em qualquer insurgência ou

mesmo em guerra de guerrilhas que requeira o uso de terror (SEPÚLVEDA, 2012), atualmente, no atual estágio civilizatório que a humanidade alcançou, uma insurgência autêntica deve renunciar totalmente a atos violentos contra a população inocente, aos danos causados deliberadamente às pessoas, ainda que cause danos à propriedade.

1.4. Insurgência e Crime organizado

As insurgências tendem a atrair criminosos e mercenários. Ao longo da história muitas insurgências degeneraram para a criminalidade comum principalmente após suas desmobilizações, dado que seus integrantes já estavam anteriormente sendo financiados por atividades criminosas (MARKS, 2010). Do ponto de vista do Estado, tal desintegração tem sido considerada desejável, dado que um corpo ideologicamente inspirado de indivíduos marginalizados pode ser considerado mais perigoso que um bando de criminosos, ainda que organizados. A diferença crucial é que, enquanto o primeiro é uma ameaça à segurança do Estado, o segundo constitui somente uma ameaça à lei e à ordem.

O crime organizado é caracterizado pela ação coletivamente coordenada, em quadrilhas que agem sob lideranças sucessivas, o que o distingue da bandidagem comum. Há certa semelhança entre insurgentes e criminosos organizados. Tanto insurgentes como líderes de bandidos organizados podem possuir uma imagem simpática e romantizada do guerreiro revolucionário ou até de anjo vingador, podendo, assim, tentar inspirar outros, os séquitos, a participarem de suas ações. De fato, como ocorre por exemplo em certos bairros de grandes cidades brasileiras, tal romantização decorre do fato de que muitos líderes de tráfico de drogas e de bandos criminosos promoverem obras sociais em favelas, concedendo benesses à comunidade local.

Por outro lado, há diferenças radicais entre insurgentes e criminosos organizados. Integrantes de crime organizado, a começar por seus líderes, agem em função de seus interesses egoístas, visam ao seu próprio bem de forma inescrupulosa, usando coerção e intimidação. Promovendo uma imagem positiva pelo marketing, não raramente podem agir com interesses egoístas em nome de causas altruístas. Já a ação insurgente é de natureza predominantemente altruísta, que tem por meta a criação de uma realidade social que deve impactar em toda uma coletividade. Em alguma medida, um líder insurgente é um catalisador dos ódios, mágoas e frustrações de uma comunidade desprovida de acessos.

Além disso, bandidos buscam fins econômicos, pecuniários; insurgentes, por definição, buscam fins políticos, os recursos econômicos são meios. Uma das principais razões da origem dos movimentos insurgentes é a exclusão social e política, em que a população não pode usufruir da riqueza social nem tem meios de participar ativamente dos processos políticos. Com o crescimento global da consciência social, segundo a qual a participação nas decisões coletivas e nas riquezas socialmente produzidas é entendida como um direito de todos, tem-se a tendência de que aqueles governos que não criarem canais institucionalizados de participação e não promoverem a democracia e a justiça social estão mais sujeitos a enfrentar turbulências, tal como se pôde observar recentemente na denominada Primavera Árabe de 2011. Assim, a contra-insurgência inclui o debate ideológico no campo da cultura política, na qual se ressalta a importância de “think tanks” para subsidiar a ação governamental, dado que as insurgências, por serem potencialmente legitimadas e ideologicamente sustentadas, exigem soluções políticas que vão muito além do emprego da força. Por outro lado, uma vez que a criminalidade é sempre tida como ilegítima - dado que não possui um projeto político para a coletividade, mas atende a interesses restritos e egoístas - seu combate requer diretamente o emprego das forças policiais por parte do Estado.

1.5. Movimentos sociais

Os movimentos sociais diferem radicalmente das insurgências, por não serem armados, em que em suas ações seus membros não fazem uso de armas de fogo. Ainda que durante uma manifestação social possa haver algum confronto violento com forças policiais, ocorre que os movimentos sociais não têm como foco o combate às forças regulares que compõem o aparelho de repressão estatal e, obviamente, nem treinam para isso. Dada essa característica singular dos movimentos sociais, as situações de confronto físico que podem

vir a ocorrer, via de regra, mesmo que causem danos à propriedade não redundam em mortes de pessoas. Assim, por exemplo, a ação liderada por Mahatma Gandhi, em sua proposta de não-violência ativa na luta anticolonialista da Índia, foi, por definição, fundamentalmente um movimento social, dada a ausência de luta armada.

Para Neumann (1969), movimentos sociais são ações concentradas, de forma continuada, por parte de um grupo organizado que está unido por aspirações coletivas pontuais; tais ações seguem um planejamento e orientam-se para uma defesa ou mudança dos processos e instituições da sociedade. Assim, os movimentos sociais constituem tentativas, fundadas num conjunto de valores comuns, destinadas a definir as formas de ação social e a influir nos seus resultados. (BOBBIO, MATTEUCCI & PASQUINO, 1998).

Um movimento social se distingue de um partido político na medida em que não objetiva seu ingresso na estrutura de poder formal do estado por meios institucionalizados, como são as eleições. Em outras palavras, não obstante acalentar objetivos políticos, questionando os detentores do poder de Governo e influenciando nos processos decisórios, age na esfera social, não tentando agir na arena política institucionalizada.

2. O Movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (MST) e sua atuação no Brasil

Considerado a principal organização popular em atividade no Brasil contemporâneo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) foi fundado em janeiro de 1984, no estado do Paraná, sob a égide da Comissão Pastoral da Terra (CPT), entidade comandada pela Igreja Católica, a partir de uma coalizão de grupos de camponeses envolvidos em lutas por terra ao longo do centro sul do Brasil. Sua principal reivindicação é a reforma agrária, ou seja, uma melhor distribuição de terras, a partir da desapropriação de latifúndios improdutivos para fins sociais. Com este propósito principal, as ações do MST junto às instituições políticas do Brasil têm sido multifacetadas e dinâmicas, incluindo o ativismo público, atos de desobediência civil, lobby e negociações. (CARTER, 2005).

Tal como definida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA (2012), reforma agrária é o conjunto de medidas para promover a melhor distribuição de terras agriculturáveis, mediante modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social, democracia, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção. A centralidade da Reforma Agrária no Brasil decorre de sua desigualdade social. Não obstante, o Brasil ser o quinto maior país do mundo, em território e população, e ser hoje o oitavo país do mundo em termos de produto interno bruto, em termos de renda per capita, o Brasil ocupa apenas a trigésima quarta posição. Como agravante, o país apresenta um dos maiores índices de desigualdade social e de concentração de terras no mundo. O índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, mantém-se acima de 0,54,¹ um dos piores do mundo. (IPEA, 2005). Para exemplificar a atual situação de desigualdade de renda do país basta considerar que entre os brasileiros os 50% mais pobres detém em torno de 13% da renda, enquanto que os 20% mais ricos detém 63% da renda nacional. (IPEA, 2009). Em termos de concentração de terras, um por cento dos produtores agrícolas controla 45% da área rural da nação, enquanto que aproximadamente 37% de pequenos produtores possuem somente 1% desta mesma área. (IBGE, 2006). O tópico abaixo procura demonstrar como tal concentração de rendas foi historicamente construída.

2.1. As origens da questão agrária no Brasil

O problema fundiário do país remonta a 1530, com a criação do sistema de capitanias hereditárias, em que a Coroa portuguesa, para tomar posse das terras sul-americanas em um contexto de disputa colonialista, delegava grandes glebas (latifúndios) a fidalgos portugueses que se dispusessem a ocupá-las e cultivá-las. Do início da colonização até fins do século XIX, predominou no Brasil uma civilização enraizada no meio rural. A propriedade rural era um organismo fechado, tendente à auto-subsistência e autarquia: produzia sua própria alimentação, tinha escola, capela, etc. Na fazenda, célula básica da produção agrícola, houve três estratos sociais: o latifundiário, senhor de terras e de escravos, que ocupava a posição dominante na pirâmide de poder e riqueza; os trabalhadores escravos, na base dessa pirâmide; e uma população de homens livres pobres, formada por mestiços (mulatos e caboclos), que não eram escravos nem tinham acesso à proprie-

dade da terra, por esta ser privilégio de brancos. Nesta configuração, as cidades eram meros apêndices. Só depois da abolição da escravidão de 1888 o mundo urbano passou a ter preeminência sobre o agrário. (HOLANDA, 1990).

Enquanto a produção colonial de açúcar era realizada por escravos, o homem livre pobre se incumbia das tarefas secundárias: desmatamento, comércio de animais de carga, transporte de mercadorias, etc. Além disso, em áreas do latifúndio não aproveitadas para a agricultura comercial o homem livre pobre podia estabelecer uma produção de subsistência. Essa população de homens livres pobres - não-escravos, não proprietários - deu origem ao campesinato brasileiro.

A relação escravocrata em si, na forma como ocorreu no Brasil colonial e imperial, não define o poder do senhor de terras em seus domínios, já que o escravo era considerado, unicamente, uma peça comprada e vendida como qualquer instrumento de trabalho, sobre o qual o senhor territorial dispunha à sua vontade e arbítrio. O poder do senhor de terras de impor sua vontade se completou ao ser exercido sobre seus muitos agregados, agregados, com os quais se estabeleceram diversas relações de trabalho, de acordo com cada região. (SALES, 1994).

Por ser um “morador de favor”, não proprietário das terras da fazenda, podendo ser expulso a qualquer momento, o mestiço “agregado”, mesmo não sendo escravo, era dependente e submisso à benevolência e ao mando do senhor de terras. Assim, o Mandonismo (autoritarismo) caracterizou a relação do Senhor (fazendeiro) com seus agregados. Os homens livres pobres permaneciam presos a uma existência de miséria e de obediência pessoal ao latifundiário, sem acesso à justiça e aos direitos políticos. Mesmo não sendo escravos, os agregados não-proprietários de terras estavam longe de alcançar a condição de cidadãos.

As relações de favor (“favor com favor de paga”) e retribuições entre fazendeiros e pobres livres eram expressões das associações morais de lealdade e fidelidade. Porém, tais associações morais são de natureza diversa daquela encontrada nas relações de suserania e vassalagem, próprias do feudalismo medieval: a sujeição do homem pobre foi suportada como benefício recebido com gratidão e como autoridade reconhecida como legítima e voluntariamente aceita. (FRANCO, 1976). Essas associações morais, não obstante resultarem em subserviência e compromissos pessoais que prendiam e sujeitavam o agregado ao fazendeiro latifundiário, atenuavam a violência da relação, fazendo com que a parte dominada e inferiorizada não percebesse a dominação sofrida; pelo contrário, fazia com que o agregado mantivesse uma convicção íntima de incapacidade, fraqueza, desamparo, e necessidade de se abrigar sob a proteção local.

Esse abrandamento da violência embutida na relação entre senhores e agregados foi reforçado pela instituição do compadrio ou filhotismo, em que o homem pobre buscava no batismo uma forma de conseguir a proteção de uma pessoa rica e influente, estabelecendo obrigações de parte a parte. A partir do compadrio, o afilhado passava a dever favores pessoais ao padrinho que, por sua vez, buscava uma solução social e econômica – por exemplo, um cargo público – para seu afilhado. Derivado do compadrio surgiu, após a instauração da República, o coronelismo e o Estado oligárquico clientelista.

Um dos fatores determinantes do mandonismo local do senhor de engenho foi a ausência de um Estado com condições de deter o monopólio da força legítima em todas as regiões do país. Um poder público enfraquecido ou ainda não suficientemente consolidado nacionalmente – situação que persistiu durante o início da República – possibilitou a ameaça e/ou o uso ostensivo da violência física e simbólica do senhorio territorial sobre os não-proprietários. Nos dizeres de Carvalho (2002, p. 10), nas mãos senhoriais, a justiça, principal garantia dos direitos civis, tornou-se simples instrumento do poder pessoal. Mulheres e não-proprietários estavam sob a jurisdição privada dos senhores, sem acesso à justiça governamental para se defenderem. “O poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas”. Aos escravos restava o recurso da fuga e da formação de quilombos, mas estes eram sistematicamente combatidos e exterminados por tropas do governo.

As relações de favor e a cultura das associações morais – radicalmente diferentes do assalariamento, em que capitalistas e trabalhadores realizam trocas orientadas por interesses próprios, baseadas em uma racionalidade legalizada – constituem a base da construção da identidade brasileira. Segundo Holanda (1990), essa identidade tradicional de cultura da personalidade, herdada da colonização ibérica, demarcou, ao menos nos primeiros quatro séculos de construção do Brasil, a dificuldade nacional em desenvolver uma

vida social e política fundada em normas impessoais e democráticas. Isso trouxe um acentuado descompasso entre a sociedade, ainda tomada por esse ideário tradicional, e as reformas do século XIX na esfera política: abolição da escravatura e proclamação da república. Apesar dessas reformas, somadas à urbanização acelerada do período, terem marcado o fim das bases materiais do patriarcalismo ainda permaneceram as visões de mundo e relações legadas pelo passado patriarcal-rural. Exemplos soberbos da influência da visão tradicional patriarcal na sociedade são: o racismo; o machismo, expresso na violência contra a mulher, particularmente no uxoricídio; a desvalorização do trabalho manual e árduo; e a tendência de predominar o interesse privado na gestão pública.

Mudanças sociais e econômicas significativas somente ocorreram no Brasil a partir da segunda metade do século XIX, quando o trabalho escravo passou a ser substituído pelo trabalho livre nas fazendas de café de São Paulo. A expansão da cultura cafeeira para o oeste (interior) paulista, a partir de 1870 - além de promover o desenvolvimento urbano, acentuadamente de São Paulo e Rio de Janeiro que tinham por função sediar o financiamento da produção e o comércio do café, ligando as regiões produtoras com os mercados internacionais - concorreu para a decadência do trabalho escravo e a introdução do trabalho livre, com a vinda de trabalhadores europeus.

O imigrante europeu que vinha ao Brasil tinha o propósito de conseguir a própria terra e, dessa forma, trabalhar para si mesmo. Entretanto, era preciso garantir que os trabalhadores livres oferecessem seu trabalho ao fazendeiro, antes que ocupassem as terras devolutas, aquelas terras que voltaram ao poder governamental em 1822 com o fim do regime de sesmarias e que, portanto, não possuíam um proprietário particular legal. Por isso, foi criada, em 1850, a Lei de Terras que proibia a ocupação das terras devolutas de outra forma que não através de sua compra, justamente para dificultar sua ocupação por posseiros ou imigrantes europeus. Assim, o imigrante só se tornaria um proprietário se antes trabalhasse na fazenda de café e se conseguisse poupar o suficiente para conseguir comprar a própria terra.

A Lei de Terras de 1850, além de facilitar a usurpação governamental das terras indígenas, também reforçou o poder dos latifundiários ao tornar ilegais as posses de pequenos produtores. Muitos latifundiários investiram em companhias imobiliárias e grileiros de terras, procurando transformar terras devolutas em propriedade particular, através de meios ilícitos, incluindo o suborno de autoridades, como escrivães, notários, topógrafos, etc. - e/ou violentos, com a contratação de capangas armados para roubar, afugentar e assassinar pequenos proprietários, normalmente desprovidos da proteção do Governo central.

2.2. A questão da reforma agrária no Brasil durante o século XX

Com o fim do período áureo do café ocorrido na primeira metade do século XX, muitos imigrantes europeus (italianos, poloneses, alemães, ucranianos, etc.) se estabeleceram no centro sul do país, ocupando terras na forma de pequenas propriedades. Enquanto isso, no Centro-oeste e no Norte do país (Amazônia), surgiram propriedades de dez mil a um milhão de hectares, em desacordo com a constituição de 1946, que exigia aprovação do Senado para concessões superiores a dez mil hectares. Além disso, nesta região houve a ocorrência de grilagens de terras, assassinatos de líderes de trabalhadores rurais e outras modalidades de violência, incluindo o trabalho escravo.

Ao final dos anos de 1950 iniciou-se no Brasil uma ampla mobilização social em favor da reforma agrária, com o surgimento de Ligas Camponesas na região nordeste. Em resposta às demandas sociais, em novembro de 1964, o Congresso Nacional aprovou o denominado Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 1964) e, definindo a Reforma Agrária como “o conjunto de medidas que visam a promover melhor distribuição da terra, modificando o regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade”. (BRASIL, 1964). A constituição de 1967 endossou o estatuto ao permitir a desapropriação da propriedade rural com o objetivo de promover a justiça social. O processo de desapropriação foi regulamentado pelo decreto-lei nº 554, de 1969, definindo a base de indenização de acordo com o valor declarado para efeito de pagamento do imposto territorial rural. A fim de promover e coordenar a implementação do estatuto e decretos complementares, o Governo Federal criou, em 1970, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que absorveu as atribuições dos órgãos anteriores.

A redemocratização, em 1984, trouxe de volta o tema da reforma agrária. Em julho de 1985 o governo instituiu o Ministério (extraordinário) da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), para executar o Estatuto da Terra. O Decreto nº 97.766, de 10 de outubro de 1985, instituiu novo Plano Nacional de Reforma Agrária, com uma ambiciosa meta de destinar 43 milhões de hectares para o assentamento de 1,4 milhões de famílias até 1989. Entretanto, quatro anos depois os números alcançados eram modestos perante a meta: somente 82.689 famílias foram assentadas em pouco menos de 4,5 milhões de hectares. Esses números refletiam o intenso debate político e ideológico em torno da questão agrária, que resultou na extinção do Incra, em 1987, e do próprio Mirad, em 1989. A responsabilidade pela reforma agrária passou para o Ministério da Agricultura. Em 29 de março de 1989, o Congresso Nacional recriou o Incra, rejeitando o decreto-lei que o extinguiu, mas a falta de respaldo político e a pobreza orçamentária mantiveram a reforma agrária praticamente paralisada. (INCRA, 2012).

Em 1996, o governo criou o Ministério Extraordinário de Política Fundiária, ao qual imediatamente se incorporou o Incra. Neste mesmo ano o Congresso aprovou duas medidas para facilitar a reforma agrária: o aumento dos percentuais do imposto territorial rural (ITR) para as propriedades improdutivas e o rito sumário, que permite a desapropriação imediata das terras. Em 14 de janeiro de 2000, o Decreto nº 3.338 criou o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgão ao qual o Incra está vinculado hoje.

2.3. Estrutura do Movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (MST)

O MST - juntamente com outras entidades pertencentes à Igreja Católica, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e a Pastoral da Juventude Rural (PJR) - é integrante da organização internacional denominada Via Campesina (VC), que desenvolve em nível mundial uma política de alianças com outras forças sociais. No Brasil a VC é composta pelos seguintes movimentos, além dos já citados: MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores; MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens; MMC - Movimento de Mulheres Camponesas; FEAB - Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil; ABEEF - Associação Brasileira dos Estudantes de Engenharia Florestal; Pescadores e Pescadoras Artesanais.

A Via Campesina é uma organização internacional de camponeses para a defesa de seus interesses. Agrupando pequenos e médios agricultores, pescadores, migrantes, sem-terras, indígenas e trabalhadores rurais em aproximadamente 70 países, o movimento declara representar cerca de 200 milhões de integrantes de forma autônoma, multicultural e apartidária. A fundação da Via Campesina se deu em 1993, por ocasião de sua primeira conferência em Mons, na Bélgica, durante a qual foram definidas as primeiras linhas estratégicas de trabalho, bem como suas estruturas. A Segunda Conferência Internacional realizou-se no México, em 1996, em que os seguintes temas foram apresentados e discutidos: soberania alimentar, reforma agrária, invasões de terras, crédito e dívida externa, dependência tecnológica, participação das mulheres na vida política e social, etc. Durante esta segunda conferência instituiu-se o dia 17 de abril como o “Dia Internacional da Luta Camponesa”, em homenagem aos dezenove sem-terras mortos no massacre de Eldorado dos Carajás, ocorrido neste mesmo ano no estado do Pará (Brasil). Em termos de estrutura organizacional, a instância máxima de decisão da Via Campesina ocorre a cada três anos, nas denominadas “Conferências”. O movimento abriga comissões temáticas, compostas, estatutariamente, por 50% de mulheres e 50% de homens. (VIA CAMPESINA, 2012).

Dentre as demandas e temas prioritários da Via Campesina podem ser destacados: proteção do meio-ambiente e da biodiversidade, soberania e segurança alimentar, igualdade entre gêneros e reforma agrária. Também defende a agricultura artesanal sustentável como promotora da justiça social, opondo-se ao agronegócio latifundiário. Para estes propósitos, a atuação da Via Campesina busca incidir sobre os centros de poder decisório de governos e organizações internacionais no intuito de reorientar as políticas econômicas e agrícolas para que favoreçam os pequenos e médios produtores, ao mesmo tempo em que cerceie o poder das corporações transnacionais do agronegócio. (VIA CAMPESINA, 2012).

Em meados da década de 1990, o MST expandiu-se da região sul, onde surgiu, para outras regiões brasileiras, a partir de uma rede de apoio constituída pela Igreja e por sindicatos rurais, fazendo-se presente,

em praticamente todas as unidades federativas do país. Desde este tempo, o MST tem se tornado particularmente ativo na região nordeste do Brasil, mais empobrecida. (MST, 2010).

Em termos de estruturação política, o maior espaço de decisões do MST é o denominado Congresso Nacional do MST, realizado quinquenalmente, onde são definidas as linhas políticas do Movimento para o próximo período e avaliado o período anterior. O último congresso realizado no período analisado por este estudo foi o V Congresso, em que participaram mais de 15 mil pessoas. As instâncias decisórias dos congressos são as Assembléias gerais de acampamentos e assentamentos, baseadas no voto direto. Nestas instâncias decisórias o mesmo princípio que assegura a participação das mulheres é seguido, pois o número de mulheres deve ser sempre equiparado ao dos homens. (MST, 2010).

Entre o período de 1995 e 2010 cerca de 350 mil famílias ligadas ao MST obtiveram terras em aproximadamente 2.300 assentamentos agrícolas sancionados pelo governo brasileiro, distribuídos em sete milhões de hectares de terras. Neste período, o movimento estabeleceu 88 cooperativas e 96 unidades de processamento de alimentos, pois o movimento se mostra bastante engajado na produção de alimentos orgânicos, baseada em técnicas tradicionais de cultivo, em oposição ao uso de agrotóxicos e de adubos químicos. Este engajamento se infere dos textos constantes nas publicações do MST, particularmente na revista bimestral “Sem-Terra”. Seguindo a agenda da Via Campesina, o MST trabalha com uma gama variada de demandas, além da reforma agrária, a saber: combate à violência sexista; democratização dos meios de comunicação de massa, pois no Brasil, são concessões públicas; segurança alimentar, com desenvolvimento de técnicas orgânicas e artesanais de cultivo; defesa do meio-ambiente; etc. (MST, 2010).

Ocorre uma grande dificuldade em dimensionar o MST, pois a entidade não tem uma lista formal de associados e nenhuma pesquisa jamais foi elaborada para quantificar os membros efetivos do movimento. A organização não tem registro legal nem personalidade jurídica por se proclamar um movimento social; dessa forma, é desobrigada a prestar contas a qualquer órgão governamental, como ocorre com qualquer movimento social ou associação de moradores. Assim, os poucos dados estatísticos disponíveis são referenciados pelo próprio movimento, ou seja, são auto-referenciados, portanto, sem confiabilidade.

Ainda assim, pode-se constatar que o movimento tem se estruturado: hoje, o escritório nacional e os 24 escritórios estaduais do MST têm empregados regulares, embora recebam baixos salários. Além disso, o movimento investe fortemente na educação de seus integrantes, dirigindo, segundo dados de 2004, uma rede de 1.800 pequenas escolas, de nível fundamental e médio, com aproximadamente, 3.900 professores. (CARTER, 2005).

2.4. Atividades do MST no Brasil entre 1995 e 2010

A partir de 1995 houve um estrondoso aumento das mobilizações de reivindicação de terras e dos conflitos no campo, propiciando ampla visibilidade ao MST, dentro e fora do Brasil. Muitas destas mobilizações foram dramáticas, e obtiveram ampla cobertura da mídia brasileira, sensibilizando ainda mais a consciência nacional acerca dos problemas agrários. Abaixo segue uma cronologia das principais ações promovidas pelo MST no período, extraídas de fontes diversas da mídia escrita, com destaque para os jornais “O Estado de São Paulo” (<http://www.estadao.com.br/>), “Folha de São Paulo” (<http://www.folha.uol.com.br/>) e “O Globo” (<http://oglobo.globo.com/>).

De 1995 a 1998 houve 128 ocupações de terras em uma área de cerca de doze mil km² denominada Pontal do Paranapanema, localizada no extremo oeste do estado de São Paulo, abrangendo 21 municípios deste estado, o mais rico e mais populoso do Brasil. Nesse período, vários integrantes dos MST foram feridos em confrontos com jagunços e várias lideranças do MST foram presas, acusadas de formação de quadrilha. Por fim, várias ocupações foram consideradas legítimas e foram regularizadas pelo Estado.

Em agosto de 1995 houve um violento confronto entre, de um lado, pistoleiros e policiais e, de outro, camponeses que haviam se mobilizado para ocupar uma fazenda no estado de Rondônia, resultando na morte oficialmente reconhecida de 16 pessoas, entre elas uma criança de nove anos e dois policiais. Ele se iniciou na madrugada do dia 9, quando capangas armados recrutados por fazendeiros locais além de soldados da Polícia Militar com os rostos cobertos, iniciaram os ataques ao acampamento. Este confronto ficou

conhecido por massacre de Corumbiara, a cidade em que ocorreu.

Em 17 de abril de 1996 ocorreu o propalado massacre de Eldorado dos Carajás, município do Pará. Neste dia foram mortos 21 camponeses do MST por jagunços e policiais militares deste estado. O massacre ocorreu quando o MST fazia uma caminhada com 1100 camponeses pela rodovia que liga Eldorado a Belém, capital do estado, para tratar com o Incra sobre a ocupação da fazenda Macaxeira, situada naquele município. Não houve confronto, pois a polícia abordou os manifestantes com tiros e gás lacrimogêneo e dois meses após o massacre a perícia judicial divulgou laudo concluindo que os sem-terra foram mortos com tiros à queima-roupa, pelas costas ou na cabeça. As fotografias e imagens televisadas desse evento levaram a uma ampla condenação pública da polícia estadual. Dois dias depois o então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) determinou que tropas do Exército fossem deslocadas para a região para conter a escalada de violência. O presidente também determinou a prisão imediata dos responsáveis pelo massacre; entretanto, como não houve perícia nas armas e projéteis para saber quais policiais atingiram determinadas vítimas, somente os comandantes foram indiciados. Igualmente, nenhum fazendeiro ou jagunço foi indiciado no inquérito policial.

Em janeiro de 1997 mais três trabalhadores sem-terra foram assassinados no Pará por jagunços na tentativa de ocupação de uma fazenda; com isso, o Pará passou a acumular 44 mortes de sem-terra em dois anos. Em abril do mesmo ano o MST ocupou nove andares da sede do Incra em Brasília, reivindicando o assentamento de 1.800 famílias e a condenação dos culpados pelo massacre de Eldorado dos Carajás, ocorrido no ano anterior. Esta ação foi parte de uma grande jornada pela Reforma Agrária que o MST orquestrou por todo o país ao longo desta semana, principalmente no Rio Grande do Sul, São Paulo e Bahia.

Em abril de 1998, depois do assassinato a tiros de dois líderes dos sem-terra no Pará, o governo federal convocou a Polícia Federal e o Exército, que deslocou 500 homens para controlar os ânimos na região. Dessa forma o governo FHC envolveu as Forças Armadas em conflitos de terra. Em protesto contra as mortes, o MST conseguiu mobilizar cerca de 25.000 famílias, ocupando 26 fazendas em cinco Estados.

Em maio de 2000 o MST invadiu prédios públicos em quinze capitais e um militante foi morto pela polícia. Como reação para tentar inibir a ação do MST, o governo federal anunciou um pacote de 8 bilhões de reais para financiamento da agricultura familiar e para a reforma agrária. Quase dois anos depois, em março de 2002 o MST ocupou por 22 horas a fazenda dos filhos do Presidente da República, no município de Buritis, estado de Minas Gerais. Houve depredação e danos a colheitadeiras e tratores. Em março de 2006, dois mil militantes do MST invadiram o horto florestal da Aracruz Celulose, em Barra do Ribeiro (40 km de Porto Alegre), e destruíram um milhão de mudas de eucalipto.

Em setembro de 2007, cerca de dois mil integrantes do MST montaram acampamento em frente a uma área de plantio de eucaliptos da empresa Votorantin, nas margens da BR-116, no estado do Rio Grande do Sul. Os manifestantes bloquearam o portão principal da empresa, impedindo a entrada e a saída de caminhões de carga por doze horas. Os sem-terra protestam contra o plantio de eucaliptos e contra a liberação de áreas pelos governos federal e estadual para este fim. Ao mesmo tempo acusaram o governo brasileiro de ter “esquecido” a reforma agrária e a agricultura familiar.

Em abril de 2008 o MST ocupou 18 fazendas em várias regiões do Brasil, como forma de pressionar o governo a agir com maior rapidez no processo de reforma agrária. Foram 14 fazendas em Pernambuco, uma em São Paulo, uma em Alagoas, uma em Roraima e outra no Rio Grande do Sul. A série de invasões foi parte do chamado “Abril Vermelho” que o grupo passou a promover todos os anos para lembrar a morte dos camponeses sem-terra, em abril de 1996, no Massacre de Eldorado do Carajás, no Pará. Em julho do mesmo ano o MST ocupou também uma fazenda localizada em Eldorado dos Carajás, no sul do Pará, que possuía mais de 100 mil cabeças de gado. A fazenda pertencia a um banqueiro que havia sido preso, e, logo depois solto, alguns dias antes da ocupação. A ocupação foi anunciada como “um protesto contra a corrupção do grupo desse banqueiro na região”.

Entre os meses de março e abril de 2009 houve sucessivas invasões de terras de grandes empresas de agronegócio. O MST alegou que as terras seriam devolutas e, portanto, passíveis de desapropriação para reforma agrária. Em março, mulheres do MST ocuparam uma propriedade da Votorantim Celulose e Papel, localizada no município de Candiota, a 390 km de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul. Neste

mesmo mês, mulheres do MST ocuparam o o Portocel, porto de exportações da empresa Aracruz Celulose, localizado no município de Barra do Riacho, Espírito Santo. Em abril, um grupo de mulheres do MST ocupa e destrói uma cultura experimental de eucaliptos geneticamente alterados para a produção de celulose. A plantação, pertencente à empresa Veracel, ocupava mais de 80 hectares do município de Eunápolis, extremo-sul do Estado da Bahia.

3. Conclusão: o MST como movimento social

Pela análise da ação política do MST em referência aos conceitos apresentados, fica claro que se trata de um movimento social, que não degenerou para um movimento terrorista, nem apresenta sinais de que seguirá tal caminho. O histórico de ação política do MST se resume em ocupações de fazendas, de prédios públicos e de empresas de agronegócio, bem como marchas, passeatas e bloqueios de rodovias. Não obstante as confrontações, em nenhum momento as ações do MST se traduziram em violência deliberada contra pessoas, mas tão-somente, contra propriedades públicas e privadas. Isto, por si, o descaracteriza totalmente como um movimento terrorista.

Também não se trata de um movimento insurgente, pois não apresenta milicianos armados que objetivam combater tropas regulares para mudar a natureza do Estado. Nesse ponto são totalmente infundadas as afirmações de três teóricos considerados estudiosos do assunto agrário no Brasil, mas que se equivocam profundamente na análise política da situação. O primeiro é Navarro (2002), que descreve o MST como uma organização “anti-sistêmica” e “anti-Estado”, guiada por uma rígida disposição marxista em se engajar em ações não-institucionais. Depois Graziano, (2004), para quem o MST é “uma organização guerrilheira autoritária” que está “minando a democracia” com suas ocupações de terra, e igualmente encorajando ações de “terrorismo” no campo. Por fim Martins (2003), segundo o qual o MST é o equivalente local para o Movimento *Luddita* inglês, que danificava, no século XIX, as novas máquinas das fábricas. Para este, o MST se recusa a reconhecer a legitimidade institucional e suas demandas representam uma “tentativa pré-política e precária de demolir a ordem política”.

Ora, a ação do MST, bem como a de outros movimentos sociais desempenha um papel fundamental na renovação da democracia, dado que nesse regime a participação política não se restringe ao ato de votar, mas, nos dizeres de Santos (1991), implica em uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Sabe-se que na história da luta por direitos, é recorrente a situação em que um movimento, considerado a priori anti-institucional, faz com que a democracia avance. A presente experiência histórica de busca de cidadania tem criado precedentes inéditos de reconhecimento e legitimidade das demandas populares, antes classificadas como baderna, desordem e ameaça ao estado de direito, sob uma densa trama de preconceitos e exclusões. Os sujeitos coletivos alcançaram status de interlocutores válidos e qualificados para a participação pública e a negociação de direitos passou a ser factível onde antes apenas existia violência e repressão.

A ação desses novos atores sociais em favor do reconhecimento e ampliação dos direitos inerentes à cidadania tem questionado a institucionalidade vigente, sendo um fator fundamental de constituição de uma nova ordem institucional, no permanente processo de resgate da dignidade humana e de busca de equidade e justiça. Não obstante o preconceito remanescente, a ação de desobediência civil em questionar a legalidade, principalmente quando o Estado não está efetivamente empenhado na promoção dos direitos e na afirmação da cidadania, constituíram, historicamente, parte inerente do processo de construção de sociedades democráticas e igualitárias. Por exemplo, até fins do século XIX, a manutenção da escravidão no Brasil era defendida com base no “estado de direito” culturalmente moldado, em que as fugas de escravos e constituições de quilombos no interior do país, hoje celebradas, eram consideradas crimes, atentados à ordem e às instituições.

Da experiência concreta dos novos movimentos sociais na luta por direitos tem emergido uma noção ampliada de cidadania que redefine a idéia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de direito a ter direitos. Não há um teto a ser atingido na garantia legal e efetiva de direitos; novos direitos podem ser criados a partir de lutas específicas e concretas. A partir desta nova concepção de cidadania ativa, que

confere visibilidade aos conflitos sociais fundados nas relações patriarcais que ainda permeiam a sociedade brasileira, novas questões e temas antes desconsiderados na deliberação política estão se impondo no debate. (DAGNINO, 1994).

O sentido da nova cidadania é de “de baixo para cima”, pela constituição de sujeitos sociais ativos, não se esgota na aquisição formal-legal de um conjunto de direitos, nem se restringe ao ordenamento institucional do Estado, mas significa uma proposta de sociabilidade mais igualitária nos níveis civil, político e social. A nova cidadania transcende a ênfase na relação entre indivíduo e Estado para incluir a relação com a sociedade civil, requerendo, portanto, um processo de aprendizado social, uma reforma intelectual e moral de emergência e afirmação de sujeitos sociais ativos pró-erradicação do autoritarismo. Enfim, a nova cidadania transcende a reivindicação liberal de acesso, inclusão e pertença ao sistema sócio-político; interessa agora poder participar da própria definição do sistema social e político, o direito de definir aquilo no qual se quer incluir. (DAGNINO, 1994).

Isso posto, o perfil contencioso do MST tem sido necessário para avançar a reforma agrária e melhorar a qualidade da democracia brasileira. Não se trata de uma ação anti-Estado, pelo contrário, ele demanda que o Estado desempenhe um papel mais ativo no desenvolvimento social. É preciso considerar que o ímpeto que caracterizou a ação política do MST no período estudado foi condicionado em grande medida pela brutal desigualdade de distribuição de terras do Brasil somada à pobreza e à contínua violação dos direitos humanos na zona rural. Um MST cordial e institucionalizado tornaria o movimento inócuo e “seria ingênuo, na melhor das hipóteses, esperar que a luta do MST por reforma agrária exija qualquer coisa menos que um ‘jogo duro’.” (CARTER, 2005).

Na prática, o movimento tem contribuído para a democracia fortalecendo a sociedade civil através da organização e incorporação de setores marginalizados da população e realçando a importância do ativismo público como um catalisador para o desenvolvimento social. Longe de ser um sinal de afronta à democracia, a política de pressão do MST deveria ser apreciada como uma marca de compromisso e vitalidade democrática. (CARTER, 2005).

Bibliografia

- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Brasília: Ed. UnB, 1998.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm. Consultado em: Oct, 26, 2012.
- CARTER, Miguel. The Landless Workers Movement (MST) and Democracy in Brazil. Paper. Oxford: University of Oxford, 2005.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil; o longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CRENSHAW, Martha. The logic of terrorism: terrorist behavior as a product of strategic choice. In: Reich, Walter. Origins of terrorism; psychologies, ideologies, theologies, state of mind. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 1998.
- DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____ (org.) Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. Homens livres na ordem escravocrata. São Paulo: Ática, 1976.
- GALULA, David. Counterinsurgency Warfare; Theory and Practice. New York: Frederick Praeger, 1964.
- GRAZIANO, Francisco. O Carma da Terra. São Paulo: Girafa, 2004.
- GUEVARA, Ernesto. Guerrilla Warfare. New York: Classic House Books, 2009.
- GUNARATNA, Rohan. Et. Al. Terrorist rehabilitation and counter-radicalization; new approaches to counterterrorism. New York: Routledge, 2011.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. (1ª ed. 1936). Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- HOFFMAN, Bruce. Inside Terrorism. New York: Columbia University Press, 2006.
- HÜBSCHLE, Annette. The T-word: conceptualising terrorism. African Security Review 15.3. Institute for Security Studies. 2005.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Agropecuário 2006. Volume 1. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Reforma Agrária. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/reforma-agraria>. Consultado em: Nov, 08, 2012.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Radar Social. Brasília: IPEA, 2005.
- IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Ipeadata Social. Brasília: IPEA, 2009.
- KUHN, Thomas. Lecture Notes. Terrorism and Counter-insurgency Course. Washington: Center for Hemispheric Defense Studies, 2012.
- LAQUEUR, Walter. The Terrorism to Come; Rules of law and warfare do not apply. Policy Review. Nº 126. 2004.
- MARKS, Thomas. Insurgency as Strategic Choice. Lecture Notes. Terrorism and Counter-insurgency Course. Washington: Center for Hemispheric Defense Studies, 2012.
- MARKS, Thomas; GORKA, Sebastian; SHARP, Robert. Getting the Next War Right: Beyond Population-centric Warfare. Washington: National Defense University, 2010.
- MARTINS, José de Souza. O Sujeito oculto: ordem e transgressão na reforma agrária. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

- MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. MST em Dados. São Paulo: ANCA, 2003.
- MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Os 25 anos do MST. São Paulo: ANCA, 2010.
- NAVARRO, Zander. Mobilização sem emancipação; as lutas sociais dos Sem Terra no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.
- NEUMANN, Franz. O Estado democrático e o estado autoritário. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.
- PILLAR, Paul R. Terrorism and U.S. Foreign Policy. Washington: Brookings, 2003.
- RICHARDSON, Louis (2011) What terrorist want; understanding the enemy, containing the threat. New York: Random House Trade Paperbacks, 2011.
- SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. Revista brasileira de ciências sociais. ANPOCS, nº 25, ano 9, 1994.
- SANTOS, Boaventura. Subjetividade, cidadania e emancipação. Revista crítica de ciências sociais. Nº 32, 1991.
- SEPÚLVEDA, Isidro. Terrorism. Lecture Notes. Terrorism and Counter-insurgency Course. Washington: Center for Hemispheric Defense Studies, 2012.
- UN – United Nations. UN Global Counter-Terrorism Strategy. 2006. Available on http://www.un.org/terrorism/pdfs/CT_Background_March_2009_terrorism2.pdf. Consulted at Oct, 27, 2012.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE. Bureau of Counterterrorism. 2012. Available on <http://www.state.gov/j/ct/>. Consulted at Oct, 27, 2012.
- U.S. FBI - Federal Bureau of Investigation. Definitions of Terrorism in the U.S. Code. 2001. Available on: <http://www.fbi.gov/about-us/investigate/terrorism/terrorism-definition/>. Consulted at Oct, 27, 2012
- VIA CAMPESINA. The international peasant's voice. Disponível em: <http://viacampesina.org/en/>. Consultado em: Oct, 24 2012.
- WEBER, Max. "Politics as a Vocation". In Essays in Sociology. New York: Oxford University Press, 1946.
- WEINBERG, Leonard; PEDAHZUR, Ami; HIRSCH-HOEFLER, Sivan. The Challenges of Conceptualizing Terrorism. Terrorism and Political Violence. Volume 17, nº 3, Spring/Summer, 2005.

Antagonismos

COR César Tapia Jiménez

En los círculos intelectuales dedicados al estudio y reflexión sobre aspectos de seguridad nacional siempre han existido controversias respecto a las definiciones de algunos términos utilizados. Dos de los términos más controversiales en materia de seguridad nacional son los de “amenazas” y “riesgos”. Por algún tiempo, las preguntas más comunes al respecto han sido: ¿Cuál es la diferencia entre una amenaza y un riesgo? ¿Cuáles son las similitudes? ¿Cómo establecer una diferencia entre ambos términos? Para dar respuesta a estos interrogantes, es necesario hacer una profunda reflexión sobre las diferentes definiciones existentes. Después de comparar estas definiciones, se pueden observar ciertas similitudes, al igual que algunas diferencias tangibles.

Con el fin de descubrir y establecer las diferencias se realizó un experimento teórico basado en tres variables comunes a las amenazas y a los riesgos; éste consistió en manipular una variable y evaluar los efectos que ésta produjo utilizando un modelo triangular. Este modelo de análisis triangular incorpora los siguientes vértices o variables: primero, la intención de causar daño o de ser dirigido por un ente inteligente; segundo, la capacidad para afectar; y, tercero, el grado de vulnerabilidad propia. Este modelo permite identificar las diferencias entre una amenaza y un riesgo, además de otro tipo de antagonismo al cual se denomina como “factor adverso”.

Podemos iniciar nuestro análisis tomando la definición de antagonismo según el Colegio de Defensa Nacional de México:

“Son todo tipo de obstáculos y/o interferencias que impiden o limitan la consecución de los objetivos nacionales¹. Pueden ser de procedencia interna o externa, de origen humano o de origen natural”.

De esta definición podemos deducir que el antagonismo tiene dos componentes básicos: primero, tiene cierta “capacidad para afectar” la consecución de los objetivos nacionales; segundo, “tiene un origen”. Respecto al origen, se deducen dos tipos: el primero es producido por el hombre con la intención de afectar los objetivos nacionales. El segundo es ocasionado por algún desastre natural/socio-organizativo, que si bien no tiene la intención de afectar los objetivos nacionales de cualquier forma lo hace con su poder de destrucción. Ahora bien, observemos cómo se comportan la intención y la capacidad de dañar en las amenazas y los riesgos.

Para reconocer los elementos que integran una amenaza, analicemos las características de una amenaza tradicional exterior como, por ejemplo, una agresión armada dirigida por otro país o por una coalición de países (ente inteligente que además tiene la intención de afectar nuestros objetivos nacionales). Evidentemente, la nación atacante posee ciertas capacidades militares para realizar sus operaciones. Hasta este punto, los elementos identificados son los tradicionalmente atribuidos a una amenaza (intención y capacidad); sin embargo, al medir las capacidades del enemigo y compararlas con las propias, en cierta medida también se acepta la existencia de cierto “grado de vulnerabilidad”. Analizando más a fondo este aspecto, nos percatamos de que no todos los enemigos tienen las mismas capacidades, por lo que el grado de vul-

El Coronel César Tapia, nació en la Ciudad de México, D.F., ingresó a la Fuerza Aérea Mexicana en 1983, es graduado del Curso de Mando y Estado Mayor Aéreo y se ha desempeñado como oficial en el área de operaciones en diferentes Estados Mayores; ha sido Comandante de Escuadrón y está calificado como instructor de vuelo de helicópteros. Además, sustenta la Maestría en Ciencia y Arte Militar Operacional y la Maestría en Estudios Estratégicos, ambas otorgadas por la Universidad de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos de América. Es graduado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry (CHDS). Actualmente trabaja para la Oficina de Enlace de SEDENA con el Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América.

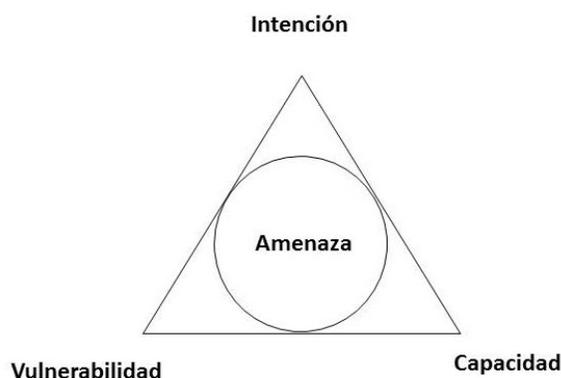


Gráfico 1

nerabilidad con el que nos vemos afectados es variable y puede servir como referencia para determinar si un enemigo es un riesgo o una amenaza. Es así como obtenemos la siguiente herramienta de análisis con tres variables definidas:

Cuando se reconoce a un enemigo como una amenaza, también se reconoce que en cierta medida se es vulnerable a las capacidades del enemigo. Este último elemento nos será de gran utilidad al tratar de entender las diferencias entre las definiciones existentes de términos relacionados con la seguridad nacional. Entonces, podemos decir que para clasificar una situación como una amenaza a la seguridad nacional, ésta deberá presentar los tres elementos anteriormente mencionados y afectar “significativamente” los objetivos nacionales.

Como primer paso, analicemos la variable de capacidad del enemigo empleando el boxeo como ejemplo. Cuando un boxeador de peso completo se enfrenta ante uno de peso mini mosca, es lógico pensar que los golpes que el segundo le pueda propinar al primero no representan una amenaza para éste, aunque sí representan un riesgo. El boxeador más pequeño tiene la intención de ganar la pelea y cuenta con cierta capacidad técnica; no obstante, dicha capacidad no es lo suficientemente imponente como para afectar en gran medida la vulnerabilidad del boxeador más grande, por lo que se puede clasificar al boxeador mini mosca como un riesgo.

Un segundo ejemplo vendría a ser un grupo separatista. Éste representa un riesgo cuando su intención es derrocar al gobierno y lograr la independencia de una región del país, pero a la vez carece del personal y el armamento necesarios para conducir un movimiento armado. Sin embargo, cuando dicho grupo recibe apoyo del exterior, y sus capacidades sobrepasan a las de las fuerzas del orden, entonces pasa a convertirse en una amenaza para la nación.

Ahora analicemos qué sucede cuando se disminuye la variable de la intención, empleando un escenario hipotético en el que un huracán amenaza con devastar la Península de Yucatán en México. Los fuertes vientos, la lluvia torrencial y las grandes olas, pueden ocasionar la pérdida de vidas humanas además de graves daños materiales en la región. Estas pérdidas y daños se traducen en una reducción de la capacidad de desarrollo de la región, lo que a su vez implica un detrimento para el desarrollo nacional. A pesar de sus capacidades destructivas, un fenómeno meteorológico no es dirigido por un ente inteligente, ni tampoco posee la intención de afectar los intereses de una nación; no obstante, tiene un impacto en el desarrollo de la misma. Por lo anterior, podemos deducir que esta situación no reúne los tres elementos para clasificarla como una amenaza o un riesgo, más bien representa un “factor adverso” que tendrán que atender las autoridades locales y federales. Sumando esta conclusión a la definición de “antagonismos”, es posible argumentar que existen tres tipos de antagonismos: las amenazas, los riesgos y los factores adversos, ya que los tres representan obstáculos y/o interferencias que iucción de los objetivos nacionales.

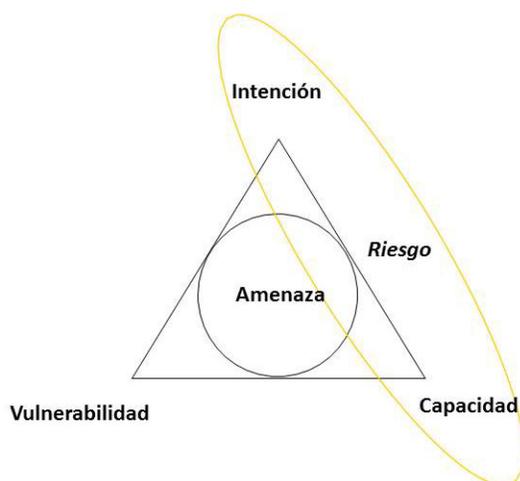


Gráfico 2

Una amenaza puede tener diferentes capacidades y afectarnos en mayor o menor grado en diferentes áreas del ámbito nacional. Por ello es evidente la necesidad de medir la vulnerabilidad para facilitar la toma de decisiones. Es así como podemos decir que una amenaza a la seguridad nacional se manifiesta con diferentes capacidades que pueden afectar nuestra vulnerabilidad en diferentes áreas. Dependiendo de las capacidades enemigas, una amenaza a la seguridad nacional puede afectar en particular las áreas mencionada en el Gráfico 3³:

Por lo tanto, cuando se habla de amenazas, se podrá especificar a qué tipo de amenaza en particular se refiere. Por ejemplo, una invasión armada es una amenaza que pone en riesgo los objetivos nacionales e incluso la existencia misma del Estado, mientras que un grupo terrorista representa una amenaza en cuestiones de seguridad.

Tanto las amenazas como los riesgos presentan una intención y una capacidad para ocasionar daños. La diferencia entre los dos radica en el grado en el que pueden o no vulnerar al Estado. Es decir, cuando un riesgo adquiere mayores capacidades se puede transformar en una amenaza y viceversa, cuando una amenaza pierde capacidades se reduce a un riesgo. Para establecer un límite de vulnerabilidad se toman

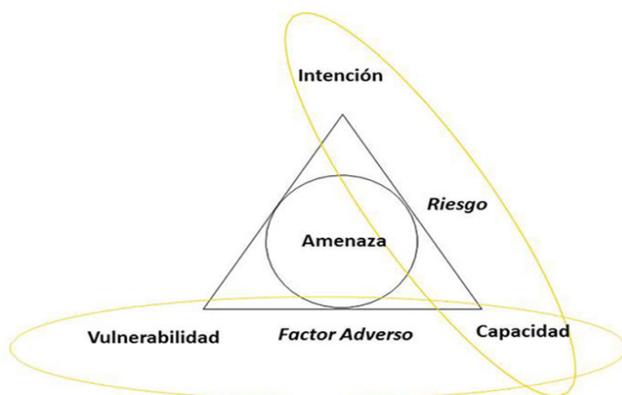


Gráfico 3

Tabla 1

	Áreas de vulnerabilidad
Amenazas	Objetivos o Intereses Nacionales
	Desarrollo Nacional
	Funcionamiento Normal de las Instituciones
	Asuntos de Seguridad, como la paz social y el sentimiento de seguridad colectiva

Fuente: elaboración propia

en cuenta las capacidades propias del Estado durante un periodo de tiempo definido, de tal forma que el límite de vulnerabilidad de cada Estado depende del momento histórico que esté viviendo. En el caso de México, podemos definir este límite como cualquier situación que obligue o condicione la actuación de las instituciones legalmente establecidas. Es decir, cuando un asunto rebasa las capacidades de las fuerzas de seguridad pública y se vuelve necesario recurrir a las fuerzas militares para que apoyen sus actividades. Por

Tabla 2

	Áreas de vulnerabilidad
Amenazas	Objetivos o Intereses Nacionales
	Desarrollo Nacional
	Funcionamiento Normal de las Instituciones
	Asuntos de Seguridad, como la Paz Social y el Sentimiento de Seguridad Colectiva
Riesgo	Situación que forcé o condicione la actuación de las instituciones legalmente establecidas

Límite de Vulnerabilidad

Fuente: *Book of the National Defense of Chile, 2002, Risks and Threats.*

lo tanto, cuando una situación sobrepase esta condición se transformará de un riesgo a una amenaza.

Además de que afectan en diverso grado, los antagonismos no mantienen características constantes y han evolucionado con el paso del tiempo. Anteriormente, era posible identificar con cierta facilidad los antagonismos denominados como “tradicionales”. Hoy en día, el empleo de nuevas tecnologías como el internet y la aviación comercial han fomentado el surgimiento de intereses no gubernamentales que generan fenómenos globalizados, los cuales no responden a una nación en particular. Esto ha dado origen a las llamadas amenazas de la globalización, asimétricas, o no-convencionales. Por ejemplo, las redes sociales permiten a los grupos terroristas y del crimen organizado difundir ampliamente sus ideas.

Adicionalmente, las amenazas tienen un origen de procedencia. Las amenazas tradicionales se generan en el exterior o al interior de las naciones. Las amenazas no-convencionales son una combinación de asuntos internos con intereses externos, y generalmente son atribuidas a fenómenos propios de la globalización. De tal forma, que podemos incluir estos aspectos en la Tabla 3:

Tabla 3

	Tipo de amenaza	Origen	Áreas de vulnerabilidad
Amenazas	Tradicionales	Externas	Objetivos o Intereses Nacionales
		Internas	Desarrollo Nacional
	No tradicionales		Combinación de asuntos internos con intereses externos
Riesgos	No tradicionales	Combinación de asuntos internos con intereses externos.	Situación que forcé o condicione la actuación de las instituciones legalmente establecidas.
	Tradicionales	Externos	
		Internos	

Fuente: Book of the National Defense of Chile, 2002, Risks and Threats.

Una vez identificado el tipo de antagonismo, el origen y el área que vulnera a la nación, es posible deducir qué acciones deberán realizarse para reducir las vulnerabilidades. Por ejemplo, ante una amenaza tradicional externa, el Estado puede hacer uso de todos los recursos de los cuales dispone; incluso puede llegar a formar alianzas militares o a firmar acuerdos de cooperación internacional. En cambio, ante una amenaza interna, *su marco de acción es delimitado por sus fronteras nacionales y se apoya en su poder coercitivo para hacer cumplir sus normas*⁴. Igualmente, la fuerza empleada por el Estado varía en intensidad dependiendo de si el antagonismo es un riesgo o una amenaza tradicional o no tradicional. De tal forma que los instrumentos comúnmente empleados por el Estado se manifiestan en la Tabla 4:

Finalmente, existe el marco legal que afecta a cada tipo de antagonismo. Es decir, para actuar conforme al derecho contra un antagonismo específico, es necesario contar con las leyes respectivas para legitimar las actividades del Estado. Para las fuerzas armadas, es importante tener en cuenta que, dependiendo del tipo de amenaza, les corresponde un ámbito legal de actuación en donde pueden actuar como la autoridad responsable de dirigir las actividades (amenazas del tipo tradicionales) y en donde actúan en apoyo de las fuerzas del orden (amenazas no tradicionales).

En la Tabla 5 podemos observar las diferentes clasificaciones de las amenazas y los riesgos. Sin embargo, en ésta no figura el antagonismo denominado como “factor adverso” ya que éste no presenta la característica de intencionalidad, y debido a que no existe un ente pensante que dirija sus acciones, siendo

Tabla 4

	Tipo de amenaza	Origen	Áreas de vulnerabilidad	Instrumentos empleados
Amenazas	Tradicionales	Externas	Objetivos o Intereses Nacionales	Todos los recursos de la nación
		Internas	Desarrollo Nacional.	Empleo de las fuerzas del orden, con potencial de intervención militar
	Funcionamiento Normal de las Instituciones			
No tradicionales	Combinación de asuntos internos con intereses externos.	Asuntos de Seguridad, como la paz social y el sentimiento de seguridad colectiva	Empleo de las fuerzas del orden, con apoyo de las fuerzas armadas y Políticas Públicas ⁵	
Riesgos	No tradicionales	Combinación de asuntos internos con intereses externos	Situación que forcé o condicione la actuación de las instituciones legalmente establecidas.	Empleo de las fuerzas del orden y Políticas Públicas ⁶
	Tradicionales	Externos		
		Internos		

Fuente: Book of the National Defense of Chile, 2002, Risks and Threats.

Tabla 5

	Tipo de Amenaza	Origen	Áreas de Vulnerabilidad	Instrumentos Empleados	Ámbito Legal
Amenazas	Tradicionales	Externas	Objetivos o Intereses Nacionales	Todos los Recursos de la Nación	Defensa Exterior
		Internas	Desarrollo Nacional	Empleo de las Fuerzas del Orden, con Potencial de Intervención Militar	Seguridad Interior
	Funcionamiento Nacional de las Instituciones				
No Tradicionales	Combinación de Asuntos Internos con Intereses Externos	Asuntos de Seguridad, como la Paz Social y el Sentimiento de Seguridad Colectiva	Empleo de las Fuerzas del Orden con apoyo de las fuerzas armadas	Seguridad Pública	
Riesgos	No Tradicionales	Combinación de Asuntos Internos con Intereses Externos	Situación que Fuerce o Condicione la Actuación de las Instituciones Legalmente Establecidas		Empleo de las Fuerzas del Orden y Políticas Públicas
	Tradicionales	Externos			
Internos					

Fuente: Book of the National Defense of Chile, 2002, Risks and Threats.

esta su principal diferencia con respecto a las amenazas y a los riesgos.

Después de obtener esta tabla esquemática, podemos percatarnos de que es necesario utilizar una herramienta de comparación y medición (como el modelo triangular intención-capacidad-vulnerabilidad) para establecer definiciones consistentes y evitar la combinación de características entre antagonismos. En el caso particular de los antagonismos, se distingue una diferencia entre riesgo y amenazas según el incremento de capacidades del antagonismo. Por lo tanto, la definición de ambos términos deberá contener los mismos elementos resaltando su diferencia en el incremento de capacidades o gradualidad del antagonismo.

En conclusión, la utilización del modelo de análisis triangular *intención-capacidad-vulnerabilidad* nos permite observar claramente las diferencias entre amenazas, riesgos y factores adversos. Además, si utilizamos el cuadro de clasificación anteriormente expuesto, podemos sustentar las siguientes definiciones:

Antagonismos: Todo tipo de obstáculo y/o interferencia que impide o limita la consecución de los objetivos nacionales. Pueden ser de procedencia interna o externa, de origen humano o de origen natural.

Amenazas a la Seguridad Nacional: Es el antagonismo evidentemente originado, dirigido y controlado por un ente inteligente o enemigo potencial, el cual tiene la intención y capacidad de vulnerar negativamente los intereses y objetivos nacionales.

Amenazas Tradicionales/Convencionales: Son amenazas generalmente ligadas a conflictos internos o externos de las naciones respecto a aspectos de soberanía, integridad, derechos territoriales, funcionamiento de las instituciones y desarrollo nacional. Existen amenazas tradicionales externas e internas.

- a. *Amenaza externa (amenaza a los objetivos nacionales)*: Es aquella que afecta al estado nación y que es originada fuera de las fronteras. Representa un deseo político deliberado y se manifiesta en acciones que tienen la capacidad de vulnerar los objetivos nacionales y que requiere del empleo todos los recursos de la nación para enfrentarla
- b. *Amenaza interna (amenaza al funcionamiento de las instituciones o al desarrollo nacional)*: Es aquella que emerge internamente en la nación y que, debido a sus intenciones y capacidades, puede vulnerar el funcionamiento normal de las instituciones legalmente establecidas y, en un mayor grado, afectar el desarrollo nacional. Por ello que requiere del uso de las fuerzas del orden y una potencial intervención de las fuerzas armadas.

Amenazas no Tradicionales/no-Convencionales (Amenaza a los asuntos de seguridad): Son amenazas que normalmente no se encuentran ligadas a naciones y que se generan en un ámbito que resulta de la combinación de intereses externos con asuntos internos. Muchas de estas amenazas son de naturaleza social o transnacional. Tienen la intención y capacidad de vulnerar asuntos de seguridad, como la paz social y el sentimiento de seguridad colectiva. Normalmente, el Estado recurre a políticas públicas y al empleo de las fuerzas del orden, con el apoyo de las fuerzas militares, para combatir estas amenazas.

Riesgos: Es el antagonismo que, no teniendo la capacidad de una amenaza, implica una condición interna o externa, generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, cuya presencia tiene la intención y la capacidad de vulnerar a las instituciones legalmente establecidas, forzando o condicionando su actuación normal. Se contrarrestan mediante el empleo de las fuerzas del orden y de la aplicación de políticas públicas.

Factores Adversos: Son antagonismos desprovistos de un ente inteligente que lo dirija y lo controle, pero que tienen la capacidad de vulnerar el desarrollo nacional, como en el caso de los desastres naturales, las epidemias y situaciones similares.

Las anteriores definiciones nos sirven para analizar y definir el tipo de antagonismo al que se enfrenta nuestro país, considerando aspectos de intencionalidad, capacidades del antagonismo y el grado de vulnerabilidad propia.

En el mismo orden de ideas, también existen otros antagonismos que, a diferencia de los anteriores, se presentan entre Estados, y se manifiestan en un cambio de intenciones debido a situaciones coyunturales. Estos antagonismos, conocidos como “presión” y “presión dominante”, son definidos a continuación.

Presión: Es el antagonismo producto del enfrentamiento de aspiraciones, intereses y objetivos nacio-

nales generados por el poder nacional entre dos Estados y que puede ser reducido con la sola expresión del Poder Nacional del afectado.

Presión Dominante: Es el antagonismo patrocinado por un poder nacional para contraponerse a las aspiraciones, los intereses y objetivos nacionales de un Estado con el fin de obstaculizarlo, poniendo en peligro la seguridad y el desarrollo nacional.

De las anteriores definiciones podemos destacar la similitud y diferencia entre ellas. En primer lugar, la similitud se presenta porque en ambas definiciones existe un Estado que tiene la intención de afectar nuestras aspiraciones, intereses y objetivos nacionales. En segundo lugar, la diferencia radica en el grado de vulnerabilidad que tiene nuestro Estado, es decir, en la “Presión” o la capacidad del Estado para disuadir las intenciones del otro. Sin embargo, en el caso de una “presión dominante” el Estado no puede evitar ser obstaculizado en la búsqueda del desarrollo nacional, lo cual genera una situación que pone en peligro la seguridad de la nación.

Al final, podemos enmarcar a los antagonismos de la siguiente forma:

	Tipo			Característica
Antagonismos	Presión Dominante			Entre Estados
	Presión			
	Amenaza	Tradicional	Exterior	Defensa Exterior
			Interior	Seguridad Interior
	No tradicional			Seguridad Pública
	Riesgo	No tradicional		
		Tradicional	Exterior	
	Interior			
Factor Adverso			No intención	

Fuente: elaboración propia

Notas

¹ Colegio de Defensa Nacional, Glosario de Términos, Enero 2009.

² Al analizar las definiciones del Colegio de Defensa Nacional, se deduce que el origen de estos fenómenos, se debe a factores humanos y factores naturales, unos provocados por el hombre y otros no controlados por el hombre.

³ Book of the National Defense of Chile, 2002, Risks and Threats, p. 62.

⁴ Velázquez Flores, Rafael. Factores, Bases y Fundamentos de la Política Exterior de México. Plaza y Valdés, S.A. de C.V. Editores. Segunda Edición, 2007. México, D.F., p. 49.

Inteligencia y Diplomacia: La Agencia de Inteligencia del Departamento de Estado

Carlos Maldonado Prieto

Introducción

Históricamente, la inteligencia estadounidense ha estado estrechamente ligada a los militares y a los diplomáticos. Por lo mismo no resulta extraño que la Cancillería, o sea, el Departamento de Estado, posea su propio servicio de inteligencia, donde diplomáticos, académicos y representantes de otras profesiones –geógrafos, bibliotecarios, archivistas, etc.- colaboran en una función que en otros lugares del mundo sería sospechosa o casi escandalosa.

La experiencia estadounidense difiere radicalmente de otras naciones y es, por lo mismo, probablemente su mayor singularidad. Por ejemplo, en América Latina sólo las Cancillerías de Brasil y Perú tienen una ligazón institucional con la comunidad de inteligencia de sus respectivos países, que debe considerarse más bien débil. En el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil funciona el departamento de Coordinación General del Combate a los Ilícitos Transnacionales, dependiente de la Subsecretaría de América del Sur. Y en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú existe la Dirección de Asuntos Multilaterales y Globales.¹ Ambos organismos asumen algunas de las funciones que el INR desarrolla en el caso estadounidense.

El presente trabajo se centra en la historia, la organización y la función de la agencia de inteligencia del Departamento de Estado de Estados Unidos, cuyo nombre oficial es Buró de Inteligencia e Investigación (Bureau of Intelligence and Research), más conocido con la abreviatura INR.

Hay una amplia literatura especializada que se enfoca en los desafíos que ha tenido y tiene actualmente la comunidad de inteligencia de Estados Unidos. En todo caso, la Agencia Central de Inteligencia (CIA) acapara la mayoría de los estudios. Sobre el objeto de investigación del presente trabajo, el INR, la bibliografía es más bien escasa o casi inexistente.

El INR cobró connotación pública dentro y fuera de Estados Unidos debido a los sucesos que siguieron al ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, y que finalmente llevaron al país a una segunda guerra con Irak. En aquel período de preguerra, este pequeño servicio de inteligencia se desmarcó de sus colegas de la comunidad de inteligencia al defender la tesis de que Irak no estaba en posesión de armas de destrucción masiva. Ésa fue, por cierto, la argumentación que adujo la administración del Presidente George W. Bush para justificar el ataque contra el régimen de Saddam Hussein.

En las siguientes páginas se busca explicar por qué una organización de inteligencia tan pequeña, con tan pocas atribuciones y con un presupuesto tan exiguo suscita tanta admiración en círculos intelectuales y políticos estadounidenses. Se trata de un modelo organizacional que bien podría servir de inspiración en otras latitudes.

Gestación y Desarrollo del INR

Las primeras actividades de inteligencia estatal estadounidense de carácter permanente se remontan a fines

Licenciado en historia por la Martin-Luther-Universität, Halle, Alemania. 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, y ha participado en cursos y seminarios del Centro Hemisférico de Estudios de Defensa William J. Perry, Washington D.C. Cmaldona99@gmail.com.

del siglo XIX y sus orígenes se encuentran en el mundo militar. La primera agencia de inteligencia fue creada en 1882 al interior de la Marina de Guerra, pasándose a llamar Office of Naval Intelligence. Su objeto era obtener información de las armadas extranjeras. Tres años más tarde, en 1885, se estableció una oficina en el Ejército (Military Intelligence Division), con similares funciones que la incipiente inteligencia naval.²

Ambas oficinas colocaron agregados navales –desde 1882- y militares –desde 1889- en varias de las más importantes capitales europeas (Berlín, Londres, San Petersburgo, Roma, París y Viena), con el objeto de obtener información de fuentes abiertas. Pero comenzada la guerra contra España en 1898, algunos de estos agregados llevaron a cabo operaciones de espionaje.³

En 1917, el Ejército creó el MI-8, la primera agencia de inteligencia de señales del país. Su misión era captar y descifrar mensajes de radio así como codificar los propios.⁴

Durante la Primera Guerra Mundial ambos servicios desarrollaron sus cuerpos de inteligencia y contrainteligencia. Hicieron lo mismo en el terreno de la criptografía con el propósito de abrir los códigos secretos de los enemigos. Ello ocurrió, por ejemplo, en el caso de Japón en la víspera de la Segunda Guerra Mundial.

Por su parte, los orígenes de la inteligencia de la diplomacia estadounidense se remontan a principios del siglo XX, cuando en 1919 el MI-8 que había creado el Ejército un par de años antes fue transferido al Departamento de Estado donde fue conocido como la “cámara negra”. Sus oficinas se ubicaron en New York y su existencia fue un alto secreto de Estado. Sin embargo, el Secretario Henry Stimson, escudándose en una ley que prohibía espiar la correspondencia de ciudadanos estadounidenses y en su convencimiento de la buena fe en las relaciones internacionales, lo cerró en 1929 con el argumento de que “los caballeros no leen el correo ajeno”.⁵

Luego del ataque japonés a Pearl Harbor, donde se evidenciaron serias fallas de inteligencia, el gobierno del Presidente Franklin D. Roosevelt creó en 1942 la Oficina de Servicios Estratégicos (Office of Strategic Services), la legendaria OSS, que perduró hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Por cierto, entre sus muchas actividades la OSS dio empleo a un sinnúmero de académicos, refugiados y emigrados, quienes entregaron sus conocimientos para que Estados Unidos entendiera mejor a todos los pueblos que estaban involucrados en la guerra. Uno de sus colaboradores más destacados fue Herbert Marcuse, un destacado filósofo judío alemán y miembro de la Escuela de Frankfurt post marxista, quien emigró a Estados Unidos y en 1940 obtuvo la nacionalidad estadounidense.⁶

La reputada Sección de Investigación y Análisis de la OSS fue transferida al Departamento de Estado el 1 de octubre de 1945, convirtiéndose luego en el INR como se conoce hasta hoy.⁷ Curiosamente, fue el INR y no la CIA el verdadero continuador de la experiencia acumulada en inteligencia por el OSS en los diversos escenarios de la guerra.

De hecho, la CIA fue creada recién en 1947 mediante la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional, por lo que rápidamente debió replicar las funciones de la Sección de Investigación y Análisis de la OSS, incluso apoyándose en las mismas personas que ya trabajaban en el Departamento de Estado.⁸

Siguiendo el ejemplo de la OSS, la nueva oficina de inteligencia del Departamento de Estado comenzó a desarrollar su propio carácter durante los años cincuenta. Esa especificidad quedó demostrada, por ejemplo, en los casos de la “brecha de los bombarderos”⁹ y de la “brecha de los misiles”¹⁰, mostrando un punto de vista menos pesimista que la CIA y el Pentágono. De ese modo, el INR ayudó a mantener en ciertos límites las exageradas posiciones de los militares en tiempos de guerra fría, pero ganándose también la antipatía de sectores conservadores.¹¹

Como se ha señalado, la inteligencia de la diplomacia estadounidense tiene parte importante de sus raíces históricas vinculada estrechamente con la experiencia de la Segunda Guerra Mundial y sus desarrollos ulteriores. Es así que buena parte de los primeros colaboradores y analistas tuvieron experiencia directa con estos acontecimientos, actuando por ejemplo en teatros de guerra o siendo testigos privilegiados en embajadas en el exterior.

Un ejemplo ilustrativo de las personas que ayudaron a formar el INR es Martha Mautner, una especialista de cuestiones soviéticas y de Europa Oriental, quien trabajó allí por casi cuarenta años. Su carrera

comenzó en la embajada estadounidense en Moscú en 1945. Continuó en el INR en Washington entre 1948 y 1950. Luego continuó en Berlín Occidental por casi nueve años, donde conoció y desposó a un austriaco perseguido por los nazis y que colaboraba con las potencias occidentales en la ciudad dividida. Desde 1959 siguió en el INR, donde llegó a ocupar el cargo de jefe de la División de Política Exterior Soviética y después como subdirectora de la Oficina de la URSS y Europa Oriental. Se retiró en 1993 y falleció en 2010.¹²

Otro de los prototipos de analistas y jefes del INR fue Roger Hilsman, uno de los directores más destacados y versátiles, quien fue nombrado por el Presidente Kennedy en 1961. Era un veterano de la guerra en el Pacífico que combatió en Birmania y trabajó con la OSS organizando la resistencia guerrillera contra la ocupación japonesa. Luego se desempeñó en el Servicio de Referencia Legislativa, hoy el Servicio de Referencia del Congreso.

Hilsman logró la confianza de Kennedy gracias a su labor en cuestiones de inteligencia, especialmente durante la crisis de los misiles en 1962 cuando participó en el Comité Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad que presidía el mandatario.¹³

De ese período también data un cierto grado de cooperación entre la CIA y el INR. La Central de Inteligencia debía producir un documento llamado *Encuesta Nacional de Inteligencia*, un estudio que recopilaba información básica de todos los países del mundo. La CIA contrató al INR para que le ayudara en esa labor. De acuerdo a Prados, alrededor de 1960 ese solo proyecto pagaba los salarios de la mitad del personal del INR, elevando de paso el estatus de esta agencia a los ojos del resto de los servicios de inteligencia. Pero como Hilsman buscaba convertir al INR en poco tiempo en un organismo valioso para los decisores de Washington, pronto desechó el encargo de la CIA -lo que implicó una sensible pérdida de presupuesto-, para concentrarse en la asesoría directa del Secretario de Estado.¹⁴

Funciones y Organización del INR

Según una definición del propio INR, redactada en 1983, este organismo difiere de otros componentes de la comunidad de inteligencia en el hecho que no tiene representantes en terreno que recolecten inteligencia, o sea, prescinde de agentes operativos. Más bien, para sus informes diarios, análisis especiales y otros estudios, el INR utiliza información suministrada por el Servicio Exterior –es decir, las embajadas estadounidenses desplegadas en todo el mundo-, la CIA, los componentes de inteligencia del Departamento de Defensa, el FBI y el Foreign Broadcast Information Service,¹⁵ así como información presente en publicaciones especializadas y en la prensa. “Aunque los documentos del INR son enviados a otras agencias representadas en el Consejo de Seguridad Nacional y al equipo del Consejo, su trabajo está orientado a las necesidades y responsabilidades específicas del Secretario de Estado y los principales asistentes del mismo”.¹⁶

El INR tiene dos responsabilidades principales. Una de ellas es proveer al Departamento de Estado inteligencia tanto primaria como elaborada de parte de la comunidad de inteligencia, producir inteligencia final propia para el Departamento, y participar en las valoraciones y los estimados escritos de toda la comunidad de inteligencia. La otra es coordinar para el Departamento de Estado las actividades de inteligencia para asegurar el apoyo a los intereses de la política exterior de Estados Unidos.¹⁷

Según la propia descripción de su labor, el INR efectúa tres contribuciones al proceso de elaboración de la política exterior. Por una parte, reúne información de todas partes del mundo y selecciona y analiza sistemáticamente el material relevante. “Debido a que el Buró es unido y compacto, rápidamente puede enfocarse en cualquier tipo de información, desde el punto de vista geográfico o funcional, que es relevante para las materias de política exterior. Por lo tanto, el INR está especialmente diseñado para darle a otras oficinas del Departamento [de Estado] un concentrado de la información que ellos necesitan y cuando ellos lo requieran”.¹⁸

Por otra, el “Buró agrega un ingrediente distintivo a los puntos de vista que desarrolla dentro del Departamento [de Estado] respecto a tendencias y sucesos de política exterior. Esto sugiere que debe haber un solapamiento entre el INR y otras oficinas, las que, en sus campos de responsabilidad, consumen información (...) En la tradición de pesos y contrapesos, el Departamento [de Estado] ha sentido la necesidad de

ser un proveedor de información e interpretación paralela a las fuentes históricas en las oficinas geográficas y funcionales; un proveedor cuya visión, condicionada por las calidades particulares del trabajo analítico, podría complementar y en ocasiones diferir de los puntos de vista de las oficinas cuya responsabilidad central es la formulación de políticas”.¹⁹ Esta particular visión del trabajo de inteligencia se atribuye al general George Marshall, famoso por el Plan Marshall de postguerra, quien fue Secretario de Estado entre 1947 y 1949. Él estableció los marcos generales de una visión complementaria e independiente que continúa guiando la labor del INR.

Por último, su tercera contribución es asistir, desde una sola unidad, al Departamento de Estado en sus relaciones con la comunidad de inteligencia y todos los complejos procesos tecnológicos y operacionales ulteriores. Se trata de una vía de dos sentidos; el Buró asegura que el Departamento de Estado reciba toda la información relevante que las demás agencias de inteligencia recolectan y producen y, asimismo, el INR actúa para cumplir las obligaciones del Departamento de Estado hacia las agencias que conforman la comunidad de inteligencia.²⁰

Producción de Inteligencia

El INR es encabezado por un director, quien tiene el rango y la autoridad de un Secretario de Estado Asistente. Desde 1957 hasta 1986, los encargados del INR llevaron el título de director. El primer director fue Hugh Cumming que con anterioridad había sido embajador en Indonesia. Se desempeñó en el cargo entre 1957 y 1961. A partir del 18 de octubre de 1986, el puesto de director pasó a denominarse Secretario de Estado Asistente para Inteligencia e Investigación.

Entre los 18 directores que ha habido en esos 56 años, se encuentran dos mujeres;²¹ ocho diplomáticos; cinco académicos; un abogado y cuatro especialistas en inteligencia, todos ellos provenientes de la CIA.²²

Un prototipo de jefe del INR es Thomas Fingar, uno de los principales colaboradores del director Carl Ford, quien ocupó el cargo entre 2001 y 2003. Fingar trabajó 19 años en el Buró, habiendo sido reclutado desde la Stanford University, donde trabajó la década anterior como cientista político y se doctoró en ciencias políticas.²³ Entre 2004 y 2005 fue director del INR, luego de la confirmación senatorial. En 2005 dejó el INR para ser subdirector de análisis en la Oficina del Director de Inteligencia Nacional. Luego se desempeñó como jefe del Consejo Nacional de Inteligencia hasta 2008.

El actual jefe del INR es el diplomático Philip Goldberg, nominado en octubre de 2009 por el Presidente Obama y confirmado en su puesto por el Senado en febrero de 2010.²⁴ Goldberg fue embajador en Bolivia; declarado *persona non grata* por el gobierno de La Paz en 2008. Entre 2001 y 2004 fue el encargado de negocios de la embajada en Chile. Luego fue jefe de la misión diplomática estadounidense en Kosovo.

En la línea jerárquica le siguen el subdirector o subsecretario asistente principal y tres subsecretarios asistentes. Uno de ellos está cargo del análisis regional; un segundo del análisis y el manejo de la información, y un tercero del análisis y la coordinación.

Del subdirector dependen las oficinas de operaciones de inteligencia, del director ejecutivo y de contrainteligencia, y de apoyo consular.

A su vez, del subsecretario de análisis regional dependen las oficinas regionales: África; Este de Asia y área del Pacífico; las Américas; Cercano Oriente y Sur de Asia; Rusia y Eurasia, y Europa.

Luego, el subsecretario de análisis y manejo de información coordina las oficinas de análisis económico, geografía, contacto (para encargar trabajos a académicos y contratistas externos), asuntos militares y de proliferación, terrorismo y narcotráfico, asuntos cibernéticos e investigación de opinión pública.

Especial importancia tiene la Oficina de Geografía. Ésta realiza estudios que tienen que ver con geografía física, cultural, económica y política, derecho internacional marítimo y problemas jurisdiccionales y de límites internacionales. Además revisa la cartografía del gobierno para que sea compatible con la soberanía nacional. Representa al Departamento de Estado y al gobierno federal en foros geográficos y cartográficos internacionales y, cuando es necesario, presta apoyo y asesoría a gobiernos extranjeros.²⁵ Un lugar destacado en esta oficina juega la Unidad de Información Humanitaria (HIU), creada en 2002, que

provee mapas y un sinnúmero de datos georeferenciados sobre crisis humanitarias. Allí labora no solamente personal del INR sino también especialistas y técnicos provenientes de la Agencia de Desarrollo Internacional (USAID), del Departamento de Defensa y de la Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial (NGA).²⁶

Finalmente, el subsecretario de análisis y coordinación tiene a cargo las oficinas de alerta (que funciona las 24 horas del día), publicaciones y asuntos de recolección técnica.

Entre las publicaciones regulares del INR se encuentra –o al menos se encontraba en 1983– el *Sumario Matinal*, destinado a informar al Secretario de Estado y los principales subsecretarios sobre eventos corrientes e inteligencia actualizada, y a proveerlos con análisis que evalúen la importancia de desarrollos y tendencias. La primera parte del *Sumario* consiste en breves reportes basados en la información más reciente disponible. La segunda parte consiste usualmente de “ensayos” de tres páginas de extensión elaborados por los analistas del INR.²⁷

Adicionalmente se producen sumarios regionales y funcionales, preparados por las oficinas analíticas del INR en base a entregas diarias, semanales o bisemanales. En 1983, estos sumarios reflejaban las zonas de interés en esos momentos y se denominaban de la siguiente manera: *Tendencias Africanas*, *Asuntos Destacados Árabe-Israelíes*, *Asuntos Destacados Centroamericanos*, *Asuntos Destacados de Asia Oriental y del Pacífico*, *Revista de Asuntos Globales*, *Asuntos Interamericanos Destacados*, *Análisis Político-Militares*, *Ciencia y Tecnología* y *Semana Soviética*.²⁸

Otros reportes escritos son los *Análisis Actuales*, que analizan eventos recientes o en desarrollo y evalúan implicaciones y escenarios en los próximos seis meses; las *Evaluaciones e Investigación*, que evalúan tendencias pasadas o proyectan el curso de acción más allá de seis meses, y las *Evaluaciones de Política*, que analizan el contexto o los resultados de políticas pasadas (análisis retrospectivos) o que evalúan políticas comparadas u opciones de política.

Adicionalmente, se producen *Estudios geográficos*, que lleva adelante la oficina de geografía del INR, y que tienen que ver con fronteras terrestres y marítimas que son importantes herramientas básicas de investigación para cartógrafos estadounidenses y extranjeros.²⁹

El organigrama que se presenta más adelante muestra la actual organización del INR. Ésta ha cambiado poco desde los años ochenta cuando se conoció la primera versión. Algunas pocas oficinas se han fusionado; por ejemplo, la Oficina de Geografía se unió a la Oficina de Asuntos Globales. Otras han cambiado de denominación. Es así que la Oficina de Análisis de la Unión Soviética y de Europa del Este mutó a la Oficina de Análisis de Rusia y Eurasia. La Oficina de Asuntos Interamericanos se llama ahora Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental; la Oficina de Análisis de Europa Occidental (se le agregó Canadá en 1992) pasó a llamarse ahora simplemente Oficina de Análisis de Europa. Mientras que la actual Oficina de Contacto se denominó, al menos hasta 1983, Oficina de Evaluaciones de Largo Alcance e Investigación. También han surgido nuevas. Es el caso de la Oficina de Asuntos Cibernéticos.³⁰

Personal y Presupuesto

Para llevar a cabo la producción de inteligencia, el INR posee 19 oficinas, todas ubicadas en Washington D.C., que reflejan la división geográfica y funcional del Departamento de Estado. En ellas laboran únicamente unas 300 personas. El 75% de ellas son miembros del servicio civil, mientras que el resto proviene del Servicio Exterior. El personal habla un total de 36 idiomas; el 71% tiene estudios de postgrado y el 25% posee un doctorado. En promedio, cada analista ha estudiado por 13 años el país que tiene asignado.³¹ Cerca de 200 de ellos son analistas de relaciones internacionales o de inteligencia; el resto es personal administrativo, oficinistas y otras personas de apoyo.

En 2005, según datos entregados por el entonces director Thomas Fingar, alrededor de 120 de los 300 empleados del INR ya tenían grado de doctor y casi todos los analistas poseían conocimientos de idiomas extranjeros.³²

Los analistas a su vez están divididos en personal del servicio civil público en status permanente y personal del Servicio Exterior de asignación al Buró por períodos de dos a tres años. El propósito de esta división es proporcionar un equilibrio entre la experiencia del INR del personal permanente y la reciente

experiencia de campo del personal del Servicio Exterior.³³

Adicionalmente, el INR cuenta con especialistas dedicados al análisis de los problemas internacionales de límites fronterizos y otros conflictos. La mayoría de los analistas han estado activos en los lugares que analizan y poseen una red de contactos personales que proporcionan información para su trabajo. Por lo mismo, el INR prescinde de agentes encubiertos, satélites o espionaje electrónico. Encarga informes y otros materiales a terceros, muchos de los cuales son académicos reconocidos y funcionarios del Servicio Exterior. En un año, los analistas del INR examinan alrededor de dos millones de reportes para producir más de 6.500 informes escritos que son leídos por funcionarios del Departamento de Estado, personal de las embajadas, la Casa Blanca, el Consejo de Seguridad Nacional, el Pentágono, el Congreso y la comunidad de inteligencia.

Lo más sorprendente es el bajo número de analistas y el exiguo presupuesto de este servicio de inteligencia, como queda reflejado en los siguientes cuadros.

Cuadro N° 1: Personal y Presupuesto del INR, 2011-2013 (en millones de dólares).

Ítem	Año Fiscal 2011	Año Fiscal 2012 (estimado)	Año Fiscal 2013 (solicitado)
Empleados	336	337	340
Presupuesto	64,9	64,3	68,7

Fuente: *D&CP – Bureau of Intelligence and Research*, Resource Summary, p. 217, en <http://www.state.gov/documents/organization/181089.pdf>.

Coordinación de Inteligencia

La segunda misión fundamental del INR es la de ser el nexo oficial del Departamento de Estado con la comunidad de inteligencia del país. Por ser miembro pleno de la misma, comparte todas sus responsabilidades y sus funciones. De hecho, es el principal nexo del Departamento de Estado con la Oficina del Director de Inteligencia Nacional (ODNI).

Para llevar adelante la coordinación con la comunidad de inteligencia y sus múltiples instancias de trabajo colectivo existe un equipo dirigido por el Subsecretario Asistente de Análisis y Coordinación.

A su vez, el director del INR participa en las reuniones regulares del personal jerárquico que encabezan el Secretario y el Subsecretario de Estado. En su calidad de máximo consejero del Secretario en cuestiones de inteligencia, el director es responsable de representar al Departamento en el Consejo Nacional de Inteligencia Exterior (NFIB) y en otros grupos interagenciales de inteligencia.

Asimismo coordina el rol del Departamento de Estado, incluyendo la participación del Secretario, en las diversas instancias de coordinación en materias de inteligencia y contrainteligencia al interior del Consejo de Seguridad Nacional, por ejemplo, en el Senior Interagency Group for Intelligence.

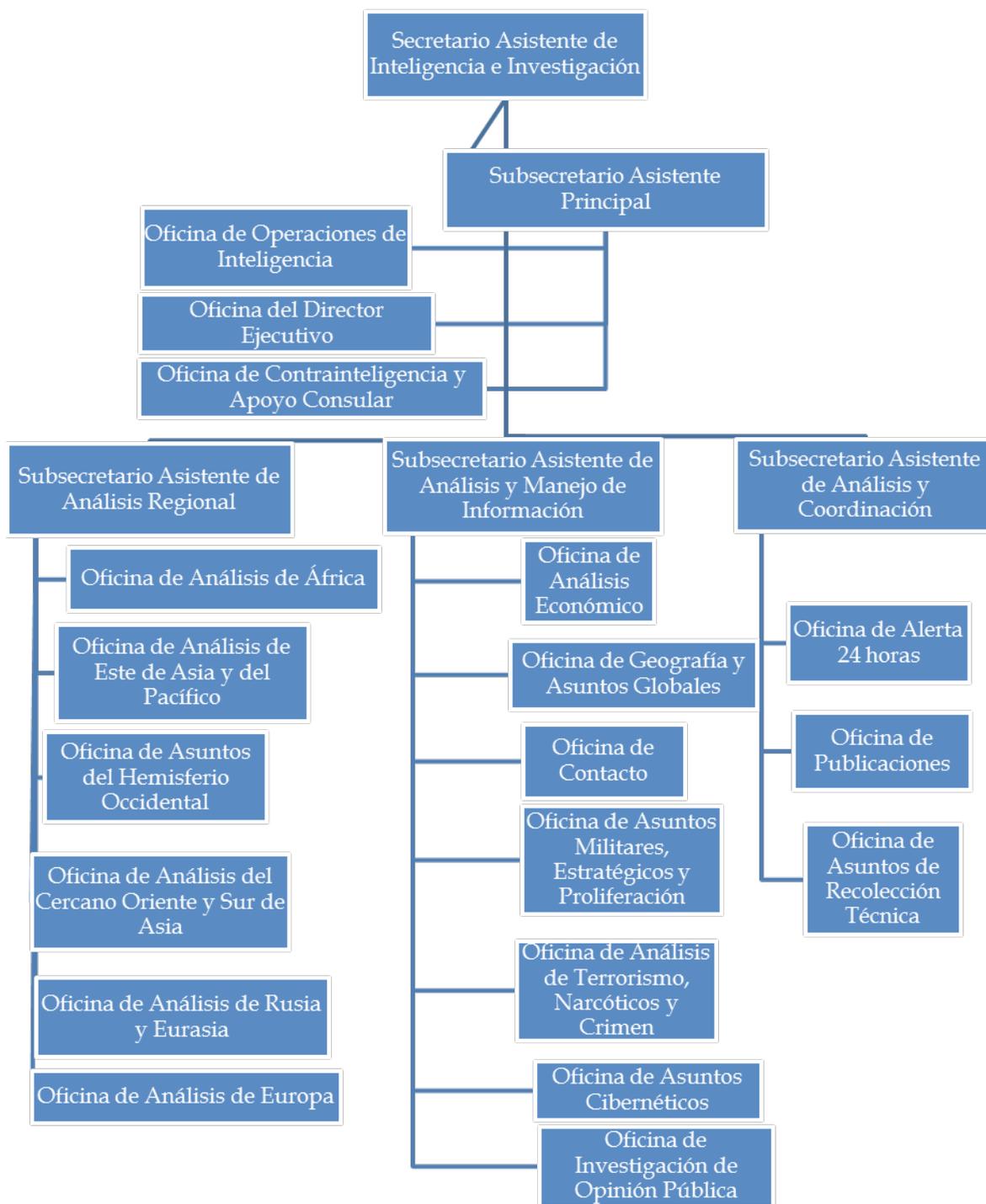
Por último, el INR participa en el Consejo Nacional de Políticas de Contrainteligencia (NCPB) y es parte en el proceso de toma de decisión de seguridad nacional en cuestiones de otorgamiento de visas, intercambio de inteligencia, y también en los requerimientos y evaluación de recolección de información en todas las disciplinas de inteligencia.³⁵

La Comunidad de Inteligencia

Para dimensionar adecuadamente el lugar que ocupa el INR en la comunidad de inteligencia es preciso revisar ciertos antecedentes y algunas cifras.

Desde la creación de la Oficina del Director de Inteligencia Nacional (ODNI) en 2005, luego de un severo proceso de autocrítica en la administración y en el Congreso estadounidenses después de los ataques

Buró de Inteligencia e Investigación del Departamento de Estado



Cuadro N° 2: Distribución del Personal del INR, 2011–2013.

Lugar	Año Fiscal 2011	Año Fiscal 2012 (estimado)	Año Fiscal 2013 (solicitado)
Secretario Asistente de Inteligencia e Investigación (director)	6	6	7
Subsecretario Asistente de Análisis y Manejo de Información	2	2	2
Subsecretario Asistente de Coordinación y Política de Inteligencia	2	2	2
Oficina de Alerta 24 horas	14	14	14
Oficina de Análisis de África	14	14	14
Oficina de Análisis de Asia del Este y del Pacífico	22	23	22
Oficina de Análisis de Europa	18	18	19
Oficina de Análisis de Cercano Oriente y Asia del Sur	25	25	25
Oficina de Análisis de Rusia y Eurasia	24	24	24
Oficina de Análisis de Terrorismo, Narcóticos y Crimen	20	20	20
Oficina de Análisis de Asuntos del Hemisferio Occidental	12	12	12
Oficina de Contrainteligencia y Apoyo Consular	6	5	6
Oficina de Asuntos Cibernéticos	5	5	8
Oficina de Análisis Económico	18	18	18
Oficina de Operaciones de Inteligencia	6	6	6
Oficina de Investigación de Opinión Pública	37	37	37
Oficina de Contacto (ex Oficina de Evaluaciones de Largo Alcance e Investigación)	10	10	10
Oficina de Publicaciones	6	6	6
Oficina de Asuntos Estratégicos, Militares y Proliferación	21	21	21
Oficina de Asuntos de Recolección Técnica	10	10	10
Oficina del Director Ejecutivo	32	32	32
Oficina de Geografía y Asuntos Globales	24	24	24
Subsecretario Asistente Principal de Inteligencia e Investigación	2	2	2
Total	336	337	340

Fuente: D&CP – Bureau of Intelligence and Research, Staff by Domestic Organization Unit, p. 223, en: <http://www.state.gov/documents/organization/181089.pdf>.

terroristas de 2001, se han producido muchos cambios en la comunidad de inteligencia. Entre ellos destacan una mayor atención de las necesidades de los consumidores de inteligencia, nuevos estándares para el intercambio de información e iniciativas respecto de los niveles mínimos de calidad de los análisis.

Actualmente, la comunidad de inteligencia estadounidense se compone de 17 agencias autónomas o semi autónomas, dependientes de seis departamentos o ministerios.³⁶

Desde los atentados terroristas del 9/11, la comunidad de inteligencia ha sufrido una serie de transformaciones radicales. No solamente aquellas evidenciadas anteriormente –incorporación de nuevas agencias o cambio en la dependencia de otras-, sino que se ha incrementado exponencialmente el presupuesto asignado a esta función, ha crecido el número de personas en tareas de análisis y recolección y ha aumentado la participación de empresa privadas, algo que también se ha observado en las campañas militares a partir de la invasión de Irak en 2003.

Una comentada investigación de dos años de duración que llevó a cabo *The Washington Post*, publicada en 2010, echa luces sobre el vertiginoso crecimiento de la comunidad de inteligencia, proceso que se ha desarrollado en el más completo secreto y, según esa fuente, sin mayor supervisión. El resultado de la indagación señala que 1.271 organizaciones gubernamentales y 1.931 compañías privadas están involucradas con programas sobre contraterrorismo, seguridad interna e inteligencia en 10.000 localidades a través de los Estados Unidos. Aproximadamente 854.000 personas, más que toda la población que vive en el distrito de Columbia (Washington D.C.), posee autorización para acceder a secretos de Estado, aunque la comunidad de inteligencia sólo emplea a unas cien mil personas. Desde septiembre de 2001, en Washington D.C. y sus alrededores han sido construidos o están en construcción 33 complejos de edificios para el trabajo secreto de inteligencia. Esto equivale a unos cinco millones de metros cuadrados, una superficie que equivale a tres Pentágonos o veintidós edificios del Capitolio.

Según el periódico, muchas agencias de seguridad e inteligencia efectúan el mismo trabajo, creando duplicidad. Por ejemplo, 51 oficinas federales y comandos militares, operando en 15 ciudades del país, monitorean el flujo de dinero desde y hacia redes terroristas. Y los analistas que procesan documentos y conversaciones obtenidas mediante el espionaje interno y externo, elaboran unos 50.000 reportes de inteligencia cada año, un volumen tan grande que muchos ignoran.³⁷

Otro tanto ocurre con el presupuesto de inteligencia que, por cierto, casi en un 80% es destinado a las agencias que dependen del Departamento de Defensa.³⁸

Desde 2005, el presupuesto se divide en dos componentes: a) el Programa Nacional de Inteligencia (NIP), y b) el Programa de Inteligencia Militar (MIP), manejado centralmente por el Pentágono.

El monto del presupuesto de inteligencia ha sido mantenido en secreto tradicionalmente, excepto por dos años de la década de los noventa. En octubre de 1997, George Tenet, el entonces director de la CIA, anunció que el presupuesto de nacional de inteligencia para el año fiscal 1997 había sido de US\$ 26,6 billones. Un año más tarde, el mismo Tenet reveló que el presupuesto para el año fiscal 1998 había correspondido a US\$ 26,7 billones.³⁹

En los años posteriores al 9/11 el presupuesto de inteligencia creció exponencialmente, aunque ha comenzado a descender en los últimos años.

El Rol Disruptivo del INR

Como ya está dicho más arriba, en los años cincuenta y sesenta –casos de la “brecha de los bombarderos” y de la “brecha de los misiles”-, el más bien modesto servicio de inteligencia del Departamento de Estado comenzó a evidenciar su peculiar forma de analizar los acontecimientos de política exterior en que el país estaba involucrado, sin importar que sus juicios pudieran incomodar a fuerzas sumamente influyentes como la CIA, las Fuerzas Armadas y ciertos funcionarios civiles del gobierno.

En otra serie de acontecimientos, el INR también tuvo importantes logros. Por ejemplo, se afirma que el Buró fue el primero que reconoció la dimensión del conflicto chino-soviético –que llegó incluso a una guerra limitada no declarada en 1969-, concluyendo que la Unión Soviética no tenía un carácter monolítico.

En 1964, Allen Whiting, encargado de la Oficina para el Este de Asia, predijo con gran certeza un

Cuadro N° 3: Presupuesto de Inteligencia de Estados Unidos, 2007-2013 (en billones de dólares).

Año Fiscal	Programa Nacional de Inteligencia	Programa de Inteligencia Militar	Total
2007	43,5	20,0	63,5
2008	47,5	22,9	70,4
2009	49,8	26,4	76,2
2010	53,1	27,0	80,1
2011	54,6	24,0	78,6
2012	53,9	21,5	75,4
2013	---	---	72,0

Fuente: Steven Aftergood, “Intelligence Budget Data”, *FAS Intelligence Resource Program*, en <http://www.fas.org/irp/budget/> (para los años 2007 a 2012) y Kimberly Dozier, “Intelligence Budget 2013: Congress Tightens Belt, Trims Spy Budget”, *The Huffington Post*, Washington D.C., 01/01/2013 (para 2013).

ensayo nuclear chino que el Secretario de Estado Dean Rusk pudo anunciar al mundo con dos semanas de anticipación.

Asimismo, un informe del INR de mayo de 1973, recientemente desclasificado, advertía de la eventualidad de un ataque militar egipcio contra Israel en el otoño de ese año. El analista Roger Merrick, encargado del escritorio de Egipto, señalaba que el Presidente Anwar Sadat podría iniciar una guerra no para conseguir objetivos militares sino para impulsar una intervención diplomática como una gran potencia y así lograr el reintegro de la península del Sinaí perdida en la guerra de los seis días en 1967. Efectivamente, la guerra del Yom Kipur se inició el 6 de octubre de 1973.⁴²

A su vez, el INR presentó opiniones negativas sobre el desarrollo de la guerra de Vietnam, contradiciendo al menos a partir de 1963 la estrategia del Pentágono. Esto ha quedado comprobado en los documentos desclasificados por el Archivo de Seguridad Nacional, después que se aprobó la ley de libertad de la información en 2003.

En mayo de 2004, el Archivo de Seguridad Nacional desclasificó un reporte secreto del INR sobre la guerra de Vietnam, encargado en 1969 por la Casa Blanca. Debido a su contenido sumamente crítico respecto de la estrategia seguida por la Casa Blanca y los militares, este documento desclasificado muestra como el INR invariablemente tomó partido, lo que volvería a hacer medio siglo después a partir de los preparativos para la invasión de Irak en 2003.⁴³

Como señala Thomas Hughes, director del INR entre 1963 y 1969, “pensemos lo que pensemos sobre el fenómeno de halcones públicos y palomas privadas, en ese tiempo había al menos una gran excepción entre quienes demandaban la atención de los decisores. Esa excepción era el Buró de Inteligencia e Investigación del Departamento de Estado. Sus productos eran distribuidos ampliamente en círculos oficiales dentro y fuera del país”.⁴⁴

Los análisis del INR sobre Vietnam muestran una línea cada vez más pesimista desde 1963 en adelante, tanto si se trataba de la viabilidad de éxito de los regímenes en Saigón, la subestimación estadística del Pentágono respecto de la fuerza del enemigo, la ineficacia de los bombardeos del norte, la persistencia de los vietnamitas del norte y del Vietcong o el peligro de la intervención de China. Consistentemente, el INR no vio un escape realista de la política atrapada dentro del triángulo de hierro; la crónica inestabilidad en el sur, la intervención china si la provocación estadounidense sobrepasaba cierto umbral en el norte, y la determinación del norte de perseverar pese al escalamiento de las represalias desde el aire. Aunque el INR respetaba las prerrogativas, separando la inteligencia de la política y por ello se abstenía de asesorar sobre políticas explícitas, las implicancias políticas de los análisis del INR eran obvias.

El perfilamiento del INR en la coyuntura de la guerra se logró gracias a ciertas ventajas comparativas dentro de la comunidad de inteligencia. Una de ellas fue el pequeño tamaño del Buró. En los años sesenta, el INR tenía unos 350 funcionarios y apenas una docena de profesionales trabajaban directamente en Vietnam. En un sentido, ellos eran los miembros menos anónimos de la comunidad de inteligencia. En opinión de Hughes, “el pequeño volumen del INR también significó que nuestros productos escritos eran más creíbles y asociados personalmente con el director del Buró quien los firmaba, que los documentos nacionales más diluidos del director de la CIA”.⁴⁵

El hecho que el director del INR le presentara personalmente a los directivos del Departamento de Estado las conclusiones de los análisis que estaban a su disposición un día antes en sus escritorios, ayudaba a fijar la responsabilidad. Además, los analistas del INR siempre estaban disponibles para contestar inquietudes. Todo ello minimizaba las posibilidades para que surgiera una dicotomía de halcones públicos versus palomas privadas.

Sin embargo, el director Hughes señala que “el pequeño tamaño del INR también jugaba comparativamente en contra de nuestro peso corporativo. Éramos lo suficientemente pequeños como para ser tolerados por los halcones civiles e ignorados por la dirigencia del Pentágono. Sin embargo, fuimos lo suficientemente identificables como para ser blanco de los jefes militares y de McNamara en octubre de 1963, quienes recomendaron una reprimenda, si no el despido, debido a la disputa por las estadísticas MACV”.⁴⁶

En el período de la guerra de Vietnam, el INR desarrolló cuatro tipos de contribuciones. El primero era el esfuerzo de mantener informado al Secretario de Estado. Roger Hilsman (director entre 1961 y 1963) y sus sucesores informaban al Secretario cada mañana temprano, lo que se ampliaba luego en reuniones con los demás directivos. En segundo lugar, se redactaban *Notas de Inteligencia*, unos memorándums de página y media a dos páginas que reflejaban la impresión del servicio sobre eventos recientes. El tercer elemento eran unos informes más extensos solicitados especialmente por la jefatura o por iniciativa de las oficinas regionales. El cuarto elemento era el esfuerzo desplegado por el INR como contribución al *Estimando Nacional de Inteligencia* como parte de la comunidad de inteligencia.

Junto a la docena de analistas que estaban presentes en Indochina, en Washington D.C. había en los primeros tiempos un solo analista para Vietnam del Sur y otro para Vietnam del Norte. Ellos trabajaban en la División del Lejano Oriente que sólo tenía 23 funcionarios, la mayoría mujeres. Recién en 1968, se agregó un segundo analista para Vietnam del Sur y otro para Vietnam del Norte.

Los analistas eran personas sumamente preparadas. Unos ejemplos: Allen Whiting estuvo a cargo de la División del Lejano Oriente entre 1962 y 1966. Había trabajado anteriormente como analista en asuntos asiáticos en la Corporación Rand. A su vez, Whiting reclutó a Evelyn Colbert para dirigir la sección de asuntos del sudeste de Asia. En ese momento, Colbert tenía 43 años y ya era una veterana, pues se había desempeñado en la unidad de investigación y análisis de la OSS sobre Japón. El perfil profesional de Colbert recuerda a Martha Mautner, presentado más arriba, y demuestra que ambos no fueron casos aislados.

Otro caso es el de Dorothy Avery, que ocupó el escritorio de Vietnam del Norte. Tenía un postgrado en asuntos del este de Asia obtenido en Harvard. Trabajó por años en la CIA sobre cuestiones relacionadas con China. En 1962 comenzó a desempeñarse en el INR, primero viendo asuntos de China para luego derivar hacia relaciones chino-vietnamitas.

También se puede nombrar a Louis Sarris, encargado del escritorio de Vietnam del Sur. Siguiendo el ejemplo de los directores Hilsman y Hughes, él también llegó al INR después de haber tenido una experiencia de trabajo en el Congreso. En el INR comenzó en 1957 y permaneció a cargo del tema de Vietnam del Sur por los siguientes 13 años.⁴⁷

La Difícil Relación entre el Gobierno de Bush y el INR

Probablemente uno de los períodos de mayor dificultad para el trabajo del INR ocurrió durante la administración de George W. Bush. Y esto sucedió no sólo por la porfía del Presidente y sus más cercanos asesores en la Casa Blanca en imponer sus ideas preconcebidas e ideologizadas respecto a Irak y otros tópicos, sino porque el servicio debió enfrentar esos problemas incluso en el seno del propio Departamento de Estado.

El Caso Bolton

Un incidente grave ocurrió en 2002 cuando John Bolton, Subsecretario de Estado para Control de Armas, causó revuelo mundial al acusar a Cuba de poseer armas biológicas y de haber transferido algunas de ellas a países hostiles a Estados Unidos, contraviniendo con ello gravemente la Convención de Armas Biológicas.⁴⁸ Esta aseveración se reveló luego como completamente falsa.

Los analistas y directivos del INR reaccionaron con vehemencia contra Bolton, pese a su alta investidura en la diplomacia estadounidense, poniendo en duda sus acusaciones.⁴⁹ Por su parte, el Subsecretario de Estado para Control de Armas trató repetidamente que los analistas de inteligencia del INR que no estaban de acuerdo con él fueran separados o despedidos. Es el caso de Christian Westermann, encargado del tema de armas biológicas. Bolton trató que Westermann fuera despedido en tres ocasiones en un período de seis meses. Sin embargo, sus superiores lo apoyaron. Incluso el propio Secretario de Estado Colin Powell, en un acto inédito, visitó personalmente a los analistas del INR para testimoniar su apoyo a Westermann.

Bolton también trató de deshacerse de “Mr. Smith”, un analista de la CIA sobre América Latina, quien le dijo al Comité de Relaciones Exteriores del Senado que parte de las opiniones de Bolton sobre Cuba no reflejaban lo que decían los análisis de la comunidad de inteligencia.⁵⁰

Asimismo, Bolton hizo esfuerzos para que los contenidos de los informes del INR coincidieran con sus objetivos políticos, a lo que los analistas del servicio se resistieron. Greg Thielmann, un experto en desarme asignado como enlace permanente entre el INR y Bolton, contó al conocido periodista Seymour Hersh, ganador de un premio Pulitzer, que “Bolton parecía preocupado porque el INR no le decía lo que quería escuchar”. A poco andar, Thielmann se dio cuenta que el Subsecretario de Estado ya no necesitaba su presencia en las diarias reuniones de análisis. Simultáneamente, Bolton presionó para que él y su reducido grupo de allegados pudieran acceder a informes de fuentes y otros materiales de inteligencia del INR y de la CIA pero prescindiendo de las evaluaciones y análisis de dichas agencias, algo que nunca había ocurrido antes.⁵¹ Además de ello, de acuerdo con antiguos compañeros de trabajo, en múltiples ocasiones Bolton le retuvo información al propio Secretario Powell, sobre todo cuando iba en contra de sus objetivos. Lo mismo hizo, al menos en una ocasión, en el caso de su sucesora Condoleezza Rice.⁵²

Luego de retirarse del INR en 2002, Thielmann le dijo a la revista *Newsweek* que al interior del gobierno “había dolor y rabia por la forma en que la inteligencia fue manipulada”.⁵³ En otra entrevista, Thielmann responsabiliza a George Tenet, director de la CIA, y a altos directivos de la DIA y de otras agencias de inteligencia, por haber manipulado al Congreso, al gobierno y a la opinión pública presentando como aseveraciones concluyentes lo que el *Estimado Nacional de Inteligencia* sólo consideraba como meras posibilidades.⁵⁴

Por su parte, Carl Ford, director del INR entre 2001 y 2003, él mismo un republicano conservador, testificó en 2005 ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado contra Bolton que pretendía conseguir la nominación de embajador ante Naciones Unidas. Lo llamó “abusador en serie” por amedrentar a los analistas del Buró. Para Ford, el caso Bolton mostraba que el mayor peligro para el trabajo de inteligencia es la politización.⁵⁵

A su vez, Wayne White, el principal analista de Irak del INR en ese período, considera que el comportamiento de Bolton fue una excepción en el Departamento de Estado y que le “enorgullece decir que nuestra oficina resistió completamente aquella presión. También estoy orgulloso de decir que en la audiencia sobre aquella presión en el Capitolio, en el que querían que todos los analistas vinieran a discutir el tema de la presión, el INR una vez más cumplió con su deber”. White también señala que probablemente la CIA estuvo bajo mucha mayor presión que el INR en el período de preguerra de Irak, presión ejercida probablemente por el Vicepresidente Dick Cheney.⁵⁶

Por último, hay que considerar las autorizadas opiniones de Richard Clarke que son coincidentes con las de White. Según Clarke, que fue coordinador del Consejo de Seguridad Nacional en los gobiernos de George H. Bush, Bill Clinton y George W. Bush, muchos funcionarios familiarizados con tareas de inteligencia y contraterrorismo se opusieron al intento del Presidente Bush y sus más allegados —el vicepresidente Dick Cheney, el secretario de defensa Donald Rumsfeld y el subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz,

entre otros- de involucrar a Irak en los atentados del 11 de septiembre de 2001. Incluso, un día después de esa hecatombe el propio Bush exigió a los funcionarios de la Casa Blanca, incluido el propio Clarke, que buscaran una conexión entre Saddam Hussein y Osama Bin Laden, pese a que ellos le hicieron ver que el responsable era Al Qaeda.⁵⁷ Es muy probable incluso que la administración haya pensado en sacar a Saddam Hussein del poder desde el momento mismo en que se instaló en la Casa Blanca en enero de 2001, como afirma Paul O'Neill, quien fue Secretario del Tesoro y miembro del grupo conocido como "Gabinete de Guerra del Presidente Bush".⁵⁸

La Controversia por Irak

Al menos en cinco cuestiones trascendentes que tenían que ver con la guerra que la administración Bush preparaba contra Irak, el INR mostró sus dudas o reparos, argumentando que las aseveraciones del gobierno y/o de la comunidad de inteligencia eran incompletas o carecían de pruebas concluyentes. Estas aseveraciones estaban contenidas en el *Estimado Nacional de Inteligencia* del Consejo Nacional de Inteligencia titulado *Iraq's Continuing Programs for Weapons of Mass Destruction*, redactado en octubre de 2002, seis meses antes del inicio de la invasión de Irak. Este documento tenía como objetivo convertirse en la piedra angular que cimentara el discurso oficial pro guerra.

Este informe trascendental afirmaba que "Irak estaba reconstituyendo su programa nuclear, poseía armas químicas y biológicas, estaba desarrollando un vehículo aéreo no tripulado (UAV) probablemente con la intención de liberar agentes de guerra biológica" y que "todos los aspectos clave - Investigación y desarrollo, producción y militarización - del programa de armas biológicas ofensivas de Irak están activos y que la mayoría de los elementos son más grandes y más avanzados de lo que eran antes de la guerra del Golfo".⁵⁹ Además, sostenía que las agencias de inteligencia habían "obtenido indicios de que Bagdad ha reanudado la producción de gas mostaza, gas sarín, ciclosarín y agente nervioso VX".⁶⁰

En respuesta, el INR mostró su incredulidad frente a un texto lleno de supuestos o medias verdades; el Buró afirmaba que "carecemos de información específica en muchos aspectos esenciales de los programas de armas de destrucción masiva de Irak". En cambio, el *Estimado Nacional de Inteligencia* más bien dejaba la impresión que las estimaciones presentadas provenían de observaciones en terreno y no de suposiciones. Esto hace recordar las palabras de Sherman Kent a propósito de los mismos errores cometidos durante la crisis de los misiles en Cuba: "¿Cómo nos pudimos equivocar? La respuesta simple es que, a falta de evidencia, nos quedamos con la segunda mejor opción, es decir, información que podría indicar el verdadero curso de los acontecimientos."⁶¹

La **primera** discrepancia –probablemente la más importante por su significación política para argumentar a favor de la guerra- giró en torno a la aseveración del *Estimado Nacional de Inteligencia*, según el cual Irak estaba en condiciones de producir un arma atómica. "Las actividades que hemos detectado no (...) se suman a un caso convincente de que Irak esté llevando a cabo lo que el INR consideraría como un enfoque integrado y global para la adquisición de armas nucleares".⁶² Tampoco apoyó la idea del Vicepresidente Dick Cheney que sostenía que el anterior programa nuclear iraquí había sido "reconstituido".

Sobre el tema de las armas nucleares, el *Estimado Nacional de Inteligencia* "mencionaba que tenía «una confianza moderada» en que «Irak aún no posee un arma nuclear ni el material suficiente como para construir una, pero es probable que tenga una hacia el año 2007 ó 2009». La oficina de inteligencia del Departamento de Estado elaboró un documento anexo de 11 páginas en el que enumeraba sus objeciones y desacuerdos con el informe de inteligencia, especialmente en lo relativo a las armas nucleares, al afirmar que las pruebas no respaldan un «caso convincente», ni demuestran que Irak «estuviera decidido a adquirir armas nucleares de forma integrada y exhaustiva»".⁶³

La **segunda** discrepancia tuvo que ver con el intento de culpar a Irak de buscar uranio en la república africana de Níger. Según el *Estimado Nacional de Inteligencia*, Irak habría tratado adquirir 3.000 toneladas de óxido de uranio a Níger, que le podría haber dado la capacidad de producir armas nucleares. En este caso, el INR incluyó una fuerte nota al pie de página en el *Estimado Nacional de Inteligencia* considerando esta historia como "muy dudosa". Esto puede explicar por qué -a diferencia de Bush y Cheney que, basados

en informes de la CIA, acusaron a Irak de adquirir uranio en Níger-, el Secretario de Estado Colin Powell guardó silencio sobre el particular en su presentación ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 5 de febrero de 2003.⁶⁴

Asimismo, el INR desestimó como “muy dudosa” la afirmación de la inteligencia británica, ahora descartada, que Irak estaba tratando de adquirir uranio de Níger. Además, predijo correctamente que Turquía no permitiría que tropas estadounidenses cruzaran su territorio en ruta hacia Irak.⁶⁵

El 1 de marzo de 2002, casi un año antes del Mensaje a la Nación de Bush en que presentó supuestas pruebas sobre armas de destrucción masiva en poder del régimen de Saddam Hussein, el INR publicó un informe de inteligencia titulado *Níger, Venta de Uranio a Irak es Improbable*.⁶⁶ El analista del INR que redactó la evaluación le dijo al Comité del Senado que estudió en 2004 los informes de inteligencia anteriores al inicio de la guerra de Irak, que la opinión del INR era que Francia controlaba la industria del uranio y tomaría medidas para bloquear su venta. Esa evaluación del INR consideraba que quizás algunos funcionarios podían haber conspirado para su usufructo personal al organizar una venta de uranio, y le parecía improbable que el gobierno de Níger arriesgara las relaciones con los otros donantes principales y con Estados Unidos.⁶⁷ Además, “el INR del Departamento de Estado consideró esta compra como dudosa «porque los analistas del INR no creían que Níger hubiese participado en esta transacción y que tampoco creían que Níger fuera capaz de transformar uranio a Irak porque un consorcio francés mantenía el control sobre la industria de uranio de Níger... El consorcio que tiene relación con el gobierno francés y que opera las dos minas de uranio mantiene pleno control sobre la extracción de uranio y la producción de ‘pastel amarillo’ [uranio procesado]».”⁶⁸

La **tercera** discrepancia se desarrolló en torno a los tubos de aluminio que el régimen iraquí pretendía importar y que, según varias agencias de inteligencia estadounidense y la propia administración Bush, planeaba emplear para el enriquecimiento de uranio. Mientras la entonces consejera de seguridad nacional Condoleezza Rice consideraba que los tubos sólo servían para una aplicación nuclear, el INR, junto a los expertos del Departamento de Energía y de Naciones Unidas, señalaron que los tubos estaban destinados a la artillería convencional. Además, el gobierno iraquí tampoco ocultó sus intenciones al respecto; la orden de compra estaba puesta en internet.⁶⁹ El INR le reiteró al Secretario Powell en enero de 2003, en el marco de la preparación de su discurso para ser leído en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que los analistas del Buró compartían con los expertos del Departamento de Energía las dudas respecto a que los tubos de aluminio podrían ser usados en centrífugas para enriquecer uranio.⁷⁰ Es posible que Powell se haya dejado influenciar por la inteligencia francesa que consideraba que los tubos servían para enriquecer uranio. El caso concreto es que, al menos en este punto, Powell no confiaba en su propia gente.⁷¹

“En febrero de 2003, el señor Powell pasó varios días en los cuarteles centrales de la CIA revisando los documentos de inteligencia para su discurso del día 5 de febrero ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en el cual iba a presentar el caso de la administración para una posible guerra contra Irak. El señor Powell no invitó a ningún funcionario del INR para que lo acompañara en la revisión, y su discurso respaldó el punto de vista sobre las armas nucleares de Irak que el Buró había criticado con tanta fuerza”.⁷²

La **cuarta** discrepancia se desarrolló respecto al uso de remolques como armas biológicas. El director del INR, Carl Ford, escribió un memorándum clasificado al Secretario Powell informándole que era imposible coincidir con el documento conjunto de la CIA y la DIA del 28 de mayo de 2003, según el cual dos de los remolques encontrados en Irak serían fábricas móviles de armas biológicas. Asimismo, consideraba que ambas agencias se equivocaban en atribuirle a los remolques un único propósito de uso, sugiriendo en cambio que ambos podían haber sido diseñados para el aprovisionamiento de combustible de misiles.⁷³ El *New York Times* reportó en su edición del 26 de junio de 2003 que el INR ponía en duda los informes de la CIA y la DIA respecto a unos supuestos laboratorios móviles para preparar armas biológicas en Irak. En un memorándum fechado el 2 de junio, analistas del INR consideraban prematuro sostener que dichos laboratorios fueran prueba suficiente para asegurar que el país árabe poseía armas de destrucción masiva. En base a las conclusiones de la CIA, el Presidente Bush había afirmado en una entrevista a la televisión polaca el 30 de mayo, que Estados Unidos había encontrado evidencia de las armas de destrucción masiva iraquíes. Personeros de las tres agencias de inteligencia aludidas confirmaron al periódico que el INR había sido ex-

cluido del informe que preparó la CIA y la DIA, aparentemente debido a su bien conocido escepticismo.⁷⁴

Y la **quinta** discrepancia tuvo que ver con la imposibilidad de que la democracia prosperara en la región árabe. Los experimentados especialistas del INR en temas del Medio Oriente prepararon un estudio donde calificaban como una quimera la noción de que la democracia podía introducirse en esa región a punta de cañones. Sin embargo, los análisis y recomendaciones del INR fueron desestimados tanto por los personeros del Pentágono que consideraban la invasión de Irak como un asunto de fácil resolución como por el Vicepresidente Dick Cheney que creía que las tropas estadounidenses serían recibidas como libertadores.

Un reporte confidencial del Departamento de Estado expresó sus dudas que la instalación de un nuevo régimen político en Irak abriría una era de democracia en el Medio Oriente. El documento señalaba textualmente que “la democracia liberal será difícil de conseguir”; “los cambios políticos que conduzcan a la estabilidad más amplia y duradera en la región será difícil de lograr por un tiempo muy largo” y que “la democracia electoral, si llega a surgir, bien podría ser objeto de explotación por parte de elementos anti estadounidenses”. El documento fue entregado el 26 de febrero, el mismo día en que Bush planteó su teoría dominó en un discurso en el American Enterprise Institute en Washington, un *think tank* conservador.

El informe del INR, titulado *Irak, el Medio Oriente y el Cambio: No al Dominó*, en alusión a la teoría del dominó de la administración Bush que presagiaba que la introducción de la democracia en Irak se expandiría automáticamente al resto de la región, fue filtrado al diario *Los Angeles Times* del 14 de marzo.⁷⁵

Meses después, cuando la invasión de Irak había comenzado y se hacía evidente que allí no había armas de destrucción masiva, el Senado estadounidense investigó la serie de fallas de apreciación de inteligencia. En 2004, el Comité del Senado que revisó los postulados de las agencias de inteligencia respecto de Irak determinó que sus aseveraciones habían sido exageradas, concluyendo que “esta dinámica de «pensamiento de grupo» llevó a los analistas, recolectores de información y directivos de la comunidad de inteligencia a interpretar evidencias ambiguas como indicios concluyentes de un programa de armas de destrucción masiva así como a ignorar o minimizar la evidencia de que Irak no tenía programas activos y en expansión de armas de destrucción masiva. Esta presunción fue tan fuerte que los mecanismos formales de la comunidad de inteligencia establecidos para cuestionar los supuestos no fueron utilizados”.⁷⁶

Asimismo, es interesante señalar que partes del *Estimado Nacional de Inteligencia* de octubre de 2002 sobre Irak aparecieron a la luz pública en febrero de 2004. Algunas de ellas estaban evidentemente mutiladas. Por ejemplo, fue borrada de la versión impresa la frase en que la Fuerza Aérea dudaba que Irak tuviera la intención de atacar a los Estados Unidos con armas convencionales o con otras sustancias ofensivas, pues temía que al descubrirse una confabulación iraquí le daría a Washington un mayor motivo para iniciar una guerra. A su vez, el texto fue maquillado al eliminar reservas que señalaban “quizás” por afirmaciones del tipo “seguro”, y donde el INR consideraba que las pruebas eran insuficientes para asegurar que Irak buscaba acceder a armas nucleares, apareció la versión que decía que la mayoría de los analistas creía que Saddam Hussein continuaba con su programa nuclear.⁷⁷

Estas filtraciones aportan más antecedentes sobre las disputas al interior de la comunidad de inteligencia y los intentos de la administración Bush por manipularla. Como se ha sugerido más arriba, probablemente todas las agencias de inteligencia sufrieron las presiones del gobierno. Unas se defendieron mejor que otras; algunas simplemente sucumbieron a ese influjo.

Después de las fallas de apreciación respecto a Irak, la agencia que resultó menos damnificada fue el INR, la que, según consenso de la prensa estadounidense, es “la pequeña agencia del Departamento de Estado, sin espías, sin satélites y reputada por su espíritu de contrariedad”. Asimismo, Pat Roberts, senador republicano por Kansas y presidente del Comité de Inteligencia del Senado, consideró que el INR “tiene reputación de tener un personal especializado en áreas específicas”.⁷⁸

Lo espectacular del caso de la preparación política para la segunda Guerra del Golfo que se ha reseñado brevemente más arriba, es que “el equipo de analistas del Departamento de Estado más directamente implicados en la evaluación de la estructura política, la economía, las fuerzas militares convencionales y las supuestas armas ilícitas numerada de Irak, no eran más de 10 personas. Pero muchos de ellos tenían más de una década de experiencia en los temas en el que se concentran”.⁷⁹

Conclusiones

Por lo expuesto en estas páginas se puede concluir que la principal característica del INR es su visión complementaria e independiente dentro del esquema organizacional del Departamento de Estado, además de poseer una cultura que favorece la disidencia y que simultáneamente demanda *expertise*. Esto ha estado presente desde que la Sección de Investigación y Análisis de la OSS fue incorporada al Departamento de Estado luego de la Segunda Guerra Mundial.

¿Cuáles son los rasgos característicos que le permiten al INR destacarse en una comunidad de inteligencia que posee agencias que lo superan abrumadoramente en número de funcionarios y en presupuesto?

Hay que señalar que el INR es una agencia de inteligencia *sui generis*, ya que por su carácter y sus métodos de trabajo prescinde del “espionaje” y le otorga un valor superior a la experiencia y al *expertise* de sus analistas por sobre las operaciones. Esto queda reflejado en la calidad de los mismos, es decir, su formación académica, su experiencia de vida y de trabajo, su manejo de idiomas, sus contactos personales, etc., elementos que son alabados tanto dentro como fuera de la comunidad de inteligencia.

Asimismo, las fuentes del INR son diversas y de calidad. Éstas son las embajadas, las redes de colaboradores y académicos contratados y la cooperación de la propia comunidad de inteligencia.

Muchos analistas tienen experiencia práctica en el extranjero y sobre todo en la labor que efectúan en las representaciones diplomáticas del país en el exterior.

Otro elemento esencial es la continuidad. La mayoría de los analistas y jefes se han especializado en relaciones internacionales y en inteligencia haciendo carrera por decenios. Por cierto, esa carrera profesional de largo aliento podrá ser exitosa si está libre de purgas llevadas a cabo desde el mundo político, como ha quedado reflejado en páginas precedentes. Por ejemplo, las discrepancias entre el INR y el Departamento de Estado, especialmente con el Secretario Powell, fueron paradigmáticas respecto del carácter de la agencia de inteligencia diplomática que no se doblegó en ese y en otros casos presentados aquí.

Por otro lado, el INR tiene una rutina de informes escritos que hacen hincapié en visiones de corto, mediano y largo plazo, y que también ahondan en análisis retrospectivos e históricos, esencial para definir cursos de acción en política exterior.

En la experiencia del INR queda en evidencia una de las máximas centrales en inteligencia: lo central es y seguirá siendo la inteligencia humana, no sólo como fuente de información sino por la capacidad analítica de iluminar la toma de decisiones y en predecir futuros desarrollos.

Según David Ignatius, un reconocido escritor y periodista del *Washington Post*, el INR es “una de las joyas ocultas de Washington” porque tiene “lo que muchos consideran el mejor historial en el gobierno en la evaluación de asuntos de inteligencia para las autoridades”. Y la razón por la cual el INR ha sido tan efectivo es porque ha mantenido una cultura que favorece la disidencia y que simultáneamente demanda *expertise*.⁸⁰

Por otro lado, para Justin Rood la diferencia radica en el tipo de analistas. Si la CIA se empeña en reclutar a jóvenes menores de 35 años, muchas veces recién graduados de la universidad, el INR apuesta por la experiencia de sus analistas. Un ejemplo típico es John Evans, quien fue por muchos años el analista senior en el escritorio de Rusia del INR antes de asumir la embajada estadounidense en Armenia. En los años noventa trabajó en el consulado de Leningrado, donde conoció, entre otras personalidades rusas, al propio Vladimir Putin. Algo que probablemente la CIA ni siquiera podría llegar a soñar.

Además, Rood señala más diferencias entre el INR y la CIA. Esta última está obligada a cubrir todos los temas, mientras que el INR se especializa y profundiza en algunos temas específicos. De todos modos, considera que la competencia no es necesariamente mala en una comunidad de inteligencia que es tan compleja, con diversos orígenes tanto militares como diplomáticos, económicos y tecnológicos. Según este autor, la clave probablemente sea el buen manejo de una comunidad tan grande. Quizás lo ideal sea conseguir un justo equilibrio. Así, por ejemplo, el INR puede refinar las visiones de la CIA y del Departamento de Defensa y viceversa.⁸¹

Un ex agente de la CIA, Ray MacGovern, ha dicho que “muchos se han preguntado cómo puede ser que un grupo relativamente pequeño de analistas de inteligencia del Buró de Inteligencia e Investigación

del Departamento de Estado fue capaz de hacerlo bien en varias cuestiones claves relativas a Irak, mientras que agencias mucho más grandes como la CIA y la Agencia de Inteligencia de Defensa —con miles de funcionarios— lo hicieron tan mal. La respuesta es simple: el INR tuvo el valor de ser «el zorrillo en el picnic». Así es. Los analistas del Departamento de Estado mostraron fortaleza ante las presiones de la Casa Blanca, así como también internamente resistiendo los intentos del Subsecretario John Bolton para cocinar la inteligencia con la receta de la Casa Blanca”.⁸²

Hank Hogan ahonda en las diferencias entre el INR y la CIA. Mientras el servicio de inteligencia del Departamento de Estado tiene un puñado de analistas, la CIA en cambio tiene más de 1.500, los que son más jóvenes y menos especializados que sus colegas del INR.⁸³ Y la diferencia es más grande todavía respecto de la Agencia de Inteligencia de Defensa (DIA) del Pentágono, que tenía en 2004 más de 3.000 analistas.⁸⁴

Robert Jervis, profesor de la Columbia University, quien ha colaborado con el INR y otras agencias de inteligencia, cree que el éxito del INR por sobre la CIA, radica en que la Central es mucho más grande y debe cubrir todos los temas, mientras que el INR puede concentrarse en áreas específicas. “A menudo cuando ellos se involucran, llegan como comentaristas, basando sus juicios en lo que la CIA ha hecho y generalmente disintiendo, a veces con un tono sarcástico”.⁸⁵

Por otro lado, Russell Swenson, un académico familiarizado con la comunidad de inteligencia estadounidense, introduce un nuevo elemento para explicar mejor la singularidad del INR. Según él, todos los organismos de inteligencia existen dentro de una institución gubernamental mucho más grande, con responsabilidades muy amplias. Es decir, el carácter de cada uno refleja el tipo de institución y su ámbito de acción pública. Siguiendo ese criterio, la mayor singularidad del INR es que sus analistas interactúan directa y cotidianamente con el personal del lado “operativo” de su institución madre, el Departamento del Estado, o sea, con el cuerpo diplomático. De hecho, los diplomáticos son la gran fuente de información para sus informes y aportan una manera particular de reflexión que es la información y por ende, la persuasión. Dentro de esta “cultura” de los diplomáticos también existe el necesario apoyo para las opiniones y los análisis, una marcada diferencia respecto de otras agencias de la comunidad de inteligencia.

Es improbable, por ejemplo, que los análisis de Christian Westermann sobre las supuestas armas químicas cubanas hubieran prevalecido sin el apoyo implícito de muchos, especialmente de su supervisor directo. Este particular aspecto de la cultura del Departamento de Estado contribuye probablemente más a la merecida reputación de asertividad y escepticismo que el expertise profesional o los años de trayectoria de los analistas del INR. Y ese escepticismo analítico, entendido como forma de una cierta cultura institucional, explica por qué esos analistas pueden a veces contradecir al propio Secretario de Estado.⁸⁶

El *affaire* Bolton y la controversia sobre las armas de destrucción masiva que supuestamente poseía Irak cimentaron más todavía la reputación de independencia del INR. En esa pulsada en torno a Irak, obviamente el INR salió fortalecido, al menos para una parte del gobierno. No es extraño entonces, que la Secretaria de Estado Condoleezza Rice apoyara la independencia y el estatus especial que juega el INR. Luego de su designación al frente de la diplomacia estadounidense en 2005 -en el primer gobierno del Presidente Bush había sido consejera de seguridad nacional-, visitó personalmente a los analistas del INR, afirmando que éste representaba “el mejor grupo de analistas de la comunidad de inteligencia del país”.⁸⁷

Este detalle es un ejemplo de la tradicional competencia entre la diplomacia y los militares estadounidenses, que en parte se refleja en las disputas entre el INR y la CIA. Paradójicamente, como ya está explicado más arriba, ambas organizaciones tienen un origen común.

Esta conocida disputa entre halcones y palomas en política exterior es parte de las viejas luchas burocráticas entre estamentos poderosos e influyentes de la administración estatal. Es una pugna que entremezcla aspectos ideológicos —liberales versus conservadores—, civiles y militares así como entre diplomáticos y políticos. “Tradicionalmente, los políticos liberales han sospechado que los analistas de las agencias de inteligencia de los servicios militares y de la Agencia de Inteligencia de Defensa tendrían predisposición a una línea dura o ser halcones. Políticos conservadores han sospechado que los analistas de la CIA y del INR tendrían inclinaciones pacifistas. Estas imágenes ponen de relieve un problema para el modelo de Kent porque prejuicios no reconocidos permiten la autonomía de los analistas de fomentar la politización en nombre de la objetividad, y que puedan «hacer pasar opiniones como hechos».”⁸⁸

A través de una polémica que se produjo entre el Comité de Inteligencia de la Cámara de Representantes y el INR, a propósito de la discusión parlamentaria por el presupuesto de las agencias de inteligencia ocurrida en 2006, se puede tener una idea más concreta respecto a las peculiaridades del Buró y percepción de sí mismo.

En uno de sus informes, el Comité de Inteligencia de la Cámara de Representantes llamó la atención respecto a la resistencia que el INR estaría ejerciendo antes los cambios que estaría imprimiendo la Secretaria Rice, especialmente respecto de Irán. Según el Comité, “la larga permanencia y la baja rotación de los analistas del INR pueden hacer que sea difícil para el Buró adaptarse a cambios en las prioridades.”⁸⁹ Y precisamente una de las exigencias del Comité de Inteligencia era inyectar más fondos al pequeño presupuesto del INR.

Lo curioso es que los directivos del INR no querían más dinero. Quizás un 10% más como máximo, según el entonces director Tom Fingar, para usarlo en “algunos viajes para mejorar el dominio de idiomas extranjeros...”⁹⁰ Este episodio refuerza la noción de que el INR ha encontrado su punto de equilibrio a través del tiempo. Al menos en cincuenta años esta agencia no ha variado el número de sus colaboradores, algo inusitado en la comunidad de inteligencia del país, causando muchas veces molestia e irritación entre sus críticos.

Por otro lado, también parece evidente que los analistas de las agencias, y no solamente del INR, no trepidan en acudir a la prensa para mostrar sus argumentos o dejar sentado que los mismos han sido ignorados por el gobierno, entre otras materias. Para afirmar esto se han presentado varios ejemplos: filtraciones a la prensa -como el informe sobre la teoría dominó del Presidente Bush-; declaraciones contra comportamientos del gobierno y/o de sus funcionarios por parte de ex directores; comparecencias públicas o reservadas de funcionarios y directivos del INR ante comités parlamentarios. Es probable que esta característica tenga que ver más con los patrones culturales de la sociedad estadounidense en su conjunto que con la particular conformación del INR.

Un ejemplo de lo expuesto es el comportamiento de Phyllis Oakley, ex directora del INR, que en junio de 2004, en medio de la campaña presidencial estadounidense, no dudó en formar parte de un grupo de ex embajadores y altos militares en retiro que criticaron públicamente a la administración Bush por su actuación en Irak.⁹¹

Asimismo queda en evidencia que al interior de la comunidad de inteligencia, pese a todos los prejuicios e ideas preconcebidas, se discute bastante más de lo que se pudiera imaginar desde fuera. Y que son materia de discusión los típicos dilemas sobre la ética en el trabajo de inteligencia, la siempre compleja relación entre inteligencia y política —y la consecuente lacra de la politización y la partidización—, los muchos dilemas que deben enfrentar los analistas (confiabilidad de las fuentes, entre otros) y el siempre recurrente tópico de la formación de los analistas y la falta de profundidad de los informes, lo que generalmente revela poca *expertise* y especialización.⁹² En ese proceso de errores y aciertos obviamente contribuye una prensa independiente experimentada en asuntos de inteligencia así como una comunidad académica cercana a dichos temas que incluye a una buena cantidad de ex miembros de la comunidad de inteligencia con una larga experiencia analítica y en terreno.⁹³

Para una ex directora del INR, una de las particularidades de la comunidad de inteligencia estadounidense es precisamente la competencia. “Nuestra estructura de inteligencia nacional se creó para ser competitiva; fomentar un análisis independiente de las diferentes agencias, con la esperanza de que tal competencia produzca mejores decisiones”. “Los profesionales de cada agencia se pueden dar cuenta de las diferencias en el análisis y, mediante la investigación y la resolución de ellos, llegar a una mejor comprensión. Cuando no se resuelven, las diferencias deben ser resaltadas y explicadas.” En el caso específico de Irak, “no toda (...) la situación actual es mala. Sobre la cuestión de si Irak poseía armas de destrucción masiva, el INR fue mejor que todos los demás. Es sólo que nadie lo escuchó. Me parece que independientemente del tipo de estructura que se establezca [en la comunidad de inteligencia], se debe preservar tanto el principio del análisis competitivo así como un sistema en el cual la gente pueda discutir y discrepar. Y esas personas tienen que ser escuchadas por el Consejero de Seguridad Nacional y el Presidente”⁹⁴

Hay que consignar, por último, que como otras agencias de inteligencia que deben lidiar con infor-

mación secreta, también el INR ha sufrido el espionaje del mundo socialista. En 2009 fueron detenidos W. Kendall Myers y su esposa, acusados de espiar para Cuba por treinta años. Myers, un individuo proveniente de un medio social elevado y con un doctorado en relaciones internacionales de la Universidad Johns Hopkins, se desempeñó en el INR desde 2000 a 2007, luego de retirarse de su vida académica activa. Myers comenzó a espiar para Cuba luego de una breve estadía en la isla en 1978.⁹⁵

Notas

¹ Carolina Sancho, Cooperación en Inteligencia y UNASUR: Posibilidades y limitaciones, Informe Final. Proyecto de Investigación ANEPE Extramuros 2012–2013, Santiago, abril de 2013, pp. 25, 32 y 41.

² David Hertzberg, Learning to Share: The United States Intelligence Community in a Globalized World, Doctoral dissertation, St John's University, New York, 2011, p. 15.

³ Elizabeth Bethel, "The Military Information Division: Origin of the Intelligence Division", U.S. Army Intelligence History: A Sourcebook, U.S. Intelligence Center & Fort Huachuca, Fort Huachuca, Arizona, 1995, p. 63; Intelligence in the Civil War, Central Intelligence Agency, Washington D.C., [2007], p. 177 y Wyman H. Packard, A Century of U.S. Naval Intelligence, Department of the Navy, Washington D.C., 1996, pp. 58-59.

⁴ David Hertzberg, op. cit., p. 20.

⁵ *Ibid.*, pp. 17, 19 y 20.

⁶ Ulrich Schiller, "Dienstschluß eines Kreml-Watchers", Zeit, Hamburg, No. 49, 1993.

⁷ John Prados, "The Mouse That Roared. State Department Intelligence in the Vietnam War", en National Security Archive, Intelligence and Vietnam: The Top Secret 1969 State Department Study, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB121/index.htm>.

⁸ *Ibid.*

⁹ Una percepción errónea surgida a mediados de los años cincuenta, que suponía que la Unión Soviética tenía ventaja en el desarrollo de bombarderos estratégicos, sirviendo de base para los agresivos planes de ampliación de la flota de bombarderos de la USAF.

¹⁰ Otra percepción errónea presente esta vez a inicios de los años sesenta, que decía que la Unión Soviética tenía ventaja en el desarrollo de ojivas nucleares y de misiles de corto y mediano alcance.

¹¹ LA Heritage Foundation, un reconocido think tank conservador, publicó un artículo en 1988 criticando las capacidades del INR al señalar que "visiblemente (...) siguen dispuestos a dar a la Unión Soviética el beneficio de la duda" sobre asuntos de control de armas. En Pamela Hess, "State intel too independent?", United Press International, Washington D.C., 11/5/2006.

¹² Detalles de su trayectoria en <http://www.adst.org/OH%20TOCs/Mautner,%20Martha.toc.pdf>; <http://obits.dignitymemorial.com/dignity-memorial/obituary-print.aspx?n=Martha-Mautner&lc=2216&pid=147342918&mid=4484790> y Ulrich Schiller, op. cit.

¹³ John Prados, op. cit.

¹⁴ *Ibid.* Desde 1964 en adelante, Hilsman se dedicó a enseñar ciencias políticas en la Universidad de Columbia.

¹⁵ El Foreign Broadcast Information Service (Servicio de Información de Radio Internacional) fue el componente de inteligencia de fuentes abiertas de la CIA. Se encargaba de monitorear, traducir y diseminar toda la información abierta disponible. En 2005, este servicio se convirtió en el actual Open Source Center (Centro de Fuentes Abiertas). Véase a Susan B. Glasser, "Probing Galaxies of Data for Nuggets", The Washington Post, Washington D.C., 25/11/2005.

¹⁶ Bureau of Intelligence and Research, INR, Intelligence and Research in the Department of State, Washington, D.C., 1983, p. 4.

¹⁷ *Ibid.*, p. 2.

¹⁸ *Ibid.*, p. 4.

¹⁹ *Ibid.*, p. 5.

²⁰ *Ibid.*, pp. 5-6.

²¹ Entre 1993 y 1997, Toby Gati fue directora del INR. La sucedió en el cargo Phyllis Oakley hasta 1999. Ambas eran

especialistas en Rusia. Las dos designaciones ocurrieron durante el gobierno del Presidente Clinton.

²² En <http://history.state.gov/departmenthistory/people/principalofficers/assistant-secretary-intelligence-research>.

²³ Douglas Jehl, “Tiny Agency’s Iraq Analysis Is Better Than Big Rivals”, *The New York Times*, New York, 19/07/2004.

²⁴ Josh Rogin, “Senate confirms two national security nominees before snow recess”, *The Cable (Foreign Policy)*, en http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2010/02/09/senate_confirms_two_naitonal_security_nominees_before_snow_recess.

²⁵ Bureau of Intelligence and Research, op. cit., p. 13.

²⁶ “Humanitarian Information Unit”, en <http://www.state.gov/s/inr/hiu/>.

²⁷ *Ibíd*, p. 6.

²⁸ *Ibíd*, p. 7.

²⁹ *Ibíd*.

³⁰ El organigrama que se presenta más adelante es de realización propia, basado en Bureau of Intelligence and Research, INR, *Intelligence and Research in the Department of State*, Washington, D.C., 1983, p. 10; Phyllis Oakley, “Intelligence and Research in the State Department”, *American Intelligence Journal*, Vol. 13, No. 3, Washington D.C., Summer 1992, p. 23 y D&CP – Bureau of Intelligence and Research, Staff by Domestic Organization Unit, p. 223, en <http://www.state.gov/documents/organization/181089.pdf>.

³¹ Caryn Neumann, “Department of State Bureau of Intelligence and Research, United States”, en <http://www.faqs.org/espionage/De-Eb/Department-of-State-Bureau-of-Intelligence-and-Research-United-States.html#ixzz2Rt51CZus> [2002].

³² Thomas Fingar, “Security Studies Seminar. State INR and Its Role in the Intelligence Community”, April 6, 2005. En http://web.mit.edu/ssp/seminars/wed_archives05spring/finigar.htm.

³³ Bureau of Intelligence and Research, op. cit., p. 9.

³⁴ Los miembros del NFIB son el director y el subdirector de la CIA; el subdirector de inteligencia de la CIA; el director del INR; el director asociado de la Central de Inteligencia para el Apoyo Militar (Pentágono); el director de la DIA; el director de la NSA; el director de la NGA; el director asistente ejecutivo del FBI; el director de la OICI (Energía); el asistente especial del Secretario del Tesoro y el jefe del Consejo de Inteligencia Nacional. En United States Senate, *Report on U.S. Intelligence Community’s Prewar Intelligence Assessments on Iraq*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 2004, p. 11.

³⁵ Caryn Neumann, *op. cit.*

³⁶ (1) la Oficina del Director de Inteligencia Nacional; (2) la Agencia Central de Inteligencia (CIA); las ocho agencias del Departamento de Defensa: (3) la Agencia de Inteligencia de Defensa (DIA); (4) la Agencia de Seguridad Nacional (NSA); (5) la Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial (NGA); (6) la Oficina Nacional de Reconocimiento (NRO); (7) el Comando del Ejército de Inteligencia y Seguridad (INSCOM); (8) la Oficina de Inteligencia Naval (ONI); (9) la Agencia de Inteligencia de la Fuerza Aérea (AIA), y (10) la Actividad de Inteligencia del Cuerpo de Infantes de Marina (MCIA); (11) el INR del Departamento de Estado; (12) el Buró Federal de Investigación (FBI) y (13) la Administración de Control de Drogas (DEA) del Departamento de Justicia; (14) la Oficina de Inteligencia y Contrainteligencia (OICI) del Departamento de Energía; (15) la Oficina de Inteligencia y Análisis (I&A) y (16) el Centro de Coordinación de Inteligencia de la Guardia Costera (CGICC) del Departamento de Seguridad Interna y (17) la Oficina de Inteligencia Financiera y Terrorismo (TFI) del Departamento del Tesoro. Detalles en Hursit Ucak, *A Descriptive Study of the Intelligence Community in the United States of America*, Master’s Thesis, University of North Texas, 2003, p. 21.

³⁷ Diana Priest y William M. Arkin, “A hidden world, growing beyond control”, *The Washington Post*, Washington D.C., 19/07/2010, en <http://projects.washingtonpost.com/top-secret-america/articles/a-hidden-world-growing-beyond-control/>.

³⁸ Alexander Montgomery, *Organizational Culture’s Effects on Information Sharing Within the United States Intelligence Community*, Master’s Thesis, Georgetown University, Washington D.C., March 20, 2012, p. 16.

³⁹ Stephen Daggett, “The U.S. Intelligence Budget: A Basic Overview”, *CRS Report for Congress*, Washington D.C., September 24, 2004, pp. 1-2.

⁴⁰ Nora Boustany, “Marking 50 Years of Providing Intelligence to the State Department”, *The Washington Post*, 12/12/1997, p. A53.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² William Burr, “State Department Intelligence and Research Predicted 1973 Arab-Israeli War”, *National Security Archive Electronic Briefing Book No. 415*, [Washington D.C] 05/03/2013, en <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB415/>.

⁴³ En <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB121/index.htm>.

⁴⁴ Thomas Hughes, “INR’S Vietnam Study in Context. A Retrospective Preface Thirty-five Years Later”, en National Security Archive, *Intelligence and Vietnam: The Top Secret 1969 State Department Study*, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB121/index.htm>. La referencia de Hughes sobre halcones y palomas alude a la teoría de juegos, según la cual los actores pueden asumir un doble discurso de acuerdo a los incentivos a conseguir.

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ *Ibíd.* Se refiere a Robert McNamara, Secretario de Defensa entre 1961 y 1968.

⁴⁷ John Prados, *op. cit.*

⁴⁸ “U.S.: Cuba Developing Biological Weapons”, Fox News, 06/05/2002.

⁴⁹ Bolton es un experto en asuntos internacionales y ha estado vinculado con varios *think tanks* conservadores tales como el American Enterprise Institute y el Project for the New American Century. Desde agosto de 2005 hasta diciembre de 2006 fue el representante permanente de Estados Unidos ante Naciones Unidas.

⁵⁰ *Summary of Concerns Regarding the Nomination of John R. Bolton To be U.S. Representative to the United Nations By the Democratic Staff of the Senate Foreign Relations Committee*, Washington D.C., 2005, p. 1, en http://www.foxnews.com/projects/pdf/051205_bolton_nomination.pdf.

⁵¹ Seymour Hersh, “The Stovepipe”, *The New Yorker*, New York, 27/10/ 2003.

⁵² Dafna Linzer, “Bolton Often Blocked Information, Officials Say”, *The Washington Post*, Washington D.C, 18/04/2005, p. A04.

⁵³ Evan Thomas, Richard Wolffe y Michael Isikoff, “Where are Iraq’s WMDs?”, *Newsweek*, 01/06/2003.

⁵⁴ “Interview with Greg Thielmann, Ret. State Dept INR”, *Echo Chamber Project*, en <http://www.echochamberproject.com/thielmann>, 27/07/2004.

⁵⁵ Barbara Slavin, “Critic says Bolton a «kiss-up, kick-down sort of guy»”, *USA Today*, 04/12/2005.

⁵⁶ White, un analista con 26 años de experiencia en el INR, llegó a ser subdirector del INR y encargado del área Oriente Cercano y Sur de Asia. Fue entrevistado extensamente en abril de 2005 por el Foreign Affairs Oral History Project de la Association for Diplomatic Studies and Training. En <http://www.adst.org/OH%20TOCs/White,%20Wayne.toc.pdf>. Véase pp. 156 y 170.

⁵⁷ Richard Clarke, *Contra todos los enemigos. La lucha antiterrorista de Estados Unidos vista desde dentro*, Taurus, Buenos Aires, 2004, p.53.

⁵⁸ Sam Schulman, “At Least he isn’t a Traitor to his Class”, *The Weekly Standard*, Washington D.C., 22/06/2009, p. 14.

⁵⁹ United States Senate, *op. cit.*, p. 14.

⁶⁰ Bob Woodward, *Plan de Ataque. Cómo se decidió invadir Irak*, Planeta, Buenos Aires, 2004, p. 229. Se trata de uno de los dos periodistas de investigación que lograron notoriedad mundial por el caso *Watergate*.

⁶¹ Richard Betts, *Enemies of Intelligence. Knowledge and Power in American National Security*, Columbia University Press, 2007, p. 121. Véase el texto de Sherman Kent, escrito en 1964 y caratulado entonces como secreto, en “A Crucial Estimate Relived”, <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/sherman-kent-and-the-board-of-national-estimates-collected-essays/9crucial.html>.

⁶² *Neglecting Intelligence, Ignoring Warnings*, Center for American Progress, January 2004, en <http://www.americanprogress.org/issues/security/news/2004/01/28/457/neglecting-intelligence-ignoring-warnings/>.

⁶³ Bob Woodward, *op. cit.*, p. 231.

⁶⁴ Hubert Wetzel, Powells Geheimdienst zweifelt Beweise an“, *Financial Times Deutschland*, Hamburg, 08/07/2003.

⁶⁵ Douglas Jehl, *op. cit.*

⁶⁶ *Ibíd.*

⁶⁷ United States Senate, *op. cit.*, p. 42.

⁶⁸ Bruce McKinney, “Decision-making: Case studies including the Bush Administration’s Decision to Invade Iraq”, *Peace Research*, 37:2, 2005, p. 19.

- ⁶⁹ Evan Thomas, Richard Wolffe y Michael Isikoff, “Where are Iraq’s WMDs?”, *Newsweek*, 01/06/2003.
- ⁷⁰ *Neglecting Intelligence, Ignoring Warnings*, Center for American Progress, January 2004, en <http://www.americanprogress.org/issues/security/news/2004/01/28/457/neglecting-intelligence-ignoring-warnings/>.
- ⁷¹ Hubert Wetzel, Powells Geheimdienst zweifelt Beweise an“, *Financial Times Deutschland*, Hamburg, 08/07/2003.
- ⁷² Douglas Jehl, op. cit.
- ⁷³ “June 2, 2003: State Department Intelligence Agency Warns Powell that CIA-DIA Paper On Trailer Not Supported by Current Intel”, en http://www.historycommons.org/entity.jsp?entity=carl_w._ford._jr._1.
- ⁷⁴ Douglas Jehl, “Agency Disputes C.I.A. View On Trailers as Weapons Labs”, *The New York Times*, New York, 26/06/2003.
- ⁷⁵ Greg Miller, “Democracy Domino Theory «Not Credible»”, *Los Angeles Times*, Los Angeles, 14/03/2003 y Patrick Clawson, “The State Department’s ‘No Dominoes’ Report and Prospects for Democratization in a Post-Saddam Middle East”, *PolicyWatch*, #726, The Washington Institute for Near East Policy, 17/03/2003.
- ⁷⁶ United State Senate, op. cit., p. 18.
- ⁷⁷ Erich Schmidt-Eenboom, *Die Plebejer unter dem Schlapphut proben den Aufstand*, Juli 2004, p. 22, en <http://www.geheimdienste.info/texte/ND-Irak.pdf>.
- ⁷⁸ Douglas Jehl, “Tiny Agency’s...”, op. cit.
- ⁷⁹ *Ibid.*
- ⁸⁰ David Ignatius, “Spy World Success Story”, *The Washington Post*, Washington D.C., 02/05/2004.
- ⁸¹ Justin Rood, “Analyze This”, en <http://www.washingtonmonthly.com/features/2005/0501.rood.html>. *January/February 2005*.
- ⁸² Ray McGovern, “Exposing Incompetent Incumbents”, 13/04/2005, en http://www.tompaine.com/articles/exposing_incompetent_incumbents.php.
- ⁸³ Hank Hogan, “Agency Spotlight: State Department Bureau of Intelligence & Research Analysis with Diplomacy in Mind”, *Homeland Security Today*, Washington D.C., 08/12/2011.
- ⁸⁴ Douglas Jehl, “Tiny Agency’s...”, op. cit.
- ⁸⁵ Hank Hogan, op. cit.
- ⁸⁶ Correspondencia electrónica con el Dr. Russell Swenson, *professor emeritus* de la National Intelligence University, Washington D.C., efectuada durante agosto de 2013.
- ⁸⁷ William Felice, *How Do I Save My Honor?: War, Moral Integrity, and Principled Resignation*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, Maryland, 2008, p. 93.
- ⁸⁸ Richard Betts, *Enemies of Intelligence. Knowledge and Power in American National Security*, 2007 Columbia University Press, 2007, p. 77.
- ⁸⁹ Pamela Hess, op. cit.
- ⁹⁰ *Ibid.*
- ⁹¹ Jeffrey Steinberg, “National Security Mandarins Assail Bush and Cheney”, *Executive Intelligence Review*, June 25, 2004.
- ⁹² Center for the Study of Intelligence Roundtable Report, *Intelligence and Policy: The Evolving Relationship*, Georgetown University, Washington, D.C., 10 November 2003, p. 7.
- ⁹³ Carlos Maldonado Prieto, “Ética e Inteligencia: Revisión de la Experiencia Europea y Norteamericana y su Aplicación en América Latina”, Russell Swenson y Carolina Sancho Hirane (comp.), *Gestión de Inteligencia en las Américas*, National Intelligence Press, Washington D.C., 2014. En este trabajo se presenta la disputa académica sobre ética en los servicios de inteligencia luego del 9/11 y durante la guerra de Irak.
- ⁹⁴ “Phyllis Oakley”, *The Washington Post*, Washington D.C., 01/08/2004, p. B05.
- ⁹⁵ Sam Schulman, op. cit., p. 11.

La Inteligencia Policial como Intangible: El Caso de la Policía Federal de México, 2006–2012

Marcos Pablo Moloeznik and Manuel I. Balcázar Villarreal*

[...] lo que permite al soberano sensato y al buen general, golpear y vencer, y conseguir cosas más allá del alcance de los hombres comunes, es la información anticipada. Esto es, información de las disposiciones del enemigo, y lo que piensa hacer.

—*Sun-Tzú, El Arte de la Guerra*

Abstract

Durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), la política del gobierno federal en materia de seguridad pública privilegió la construcción de capacidades de la Policía Federal, teniendo como base un equipo emanado de la agencia civil de inteligencia en México (Centro de Investigación y Seguridad Nacional, CISEN), lo que explicaría el énfasis dado a la plataforma tecnológica de la inteligencia de la Policía Federal (Plataforma México). Este trabajo intentará dar cuenta del derrotero de la inteligencia de la Policía Federal mexicana, a partir del necesario marco teórico-conceptual, a la vez que se presentarán escenarios a futuro.

Sumario

Introducción; 1. Marco teórico-conceptual; 2. Adopción del ciclo básico de inteligencia en la Policía Federal; 3. Operación del ciclo básico de inteligencia en la Policía Federal; Conclusiones y Escenarios en la aplicación del ciclo básico de inteligencia de la Policía Federal; Referencias bibliográficas.

Palabras clave

Inteligencia – Inteligencia policial – Intangible – Policía Federal – México – 2006-2012

Introducción

Una versión preliminar fue publicada como, Marcos Pablo Moloeznik y Manuel I. Balcázar Villarreal, bajo el título “Aproximación a la Inteligencia Policial (La Policía Federal de México, 2006-2012)” en la Revista Criminalidad, Cuatrimestral, Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL, Policía Nacional de Colombia, Volumen 55, número 1, Enero-Abril 2013, ISSN 1794-3108, Bogotá, D.C., Colombia, páginas 131-151; y, posteriormente, reproducida, con la autorización de la Policía Nacional de Colombia; en, Eduardo Guerrero (Compilador) “Inteligencia Policial” Biblioteca Básica de Seguridad Ciudadana 03, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, ISBN 978-607-8228-32-4, páginas 167-203, noviembre 2013.

* Profesor-Investigador de la Universidad de Guadalajara (México) e Instructor del Diplomado en Seguridad Nacional de la Universidad Iberoamericana (México) respectivamente; ambos egresados del CHDS.

En primer lugar, cabe destacar que la inteligencia existe desde tiempos inmemoriales, en sus dos vertientes de pensamiento:

- Oriental: por lo menos desde el siglo V antes de Cristo, al encontrarse documentada en el capítulo XIII -que lleva por sugestivo título, Uso de espías- de la clásica obra “El Arte de la Guerra” de Sun-Tzú.
- Occidental: en Números 13 y 14 del Antiguo Testamento, en lo que se acepta como la primera operación encubierta en la historia de la humanidad, al instruir Yahvé a Moisés para enviar hombres a explorar Canaán, es decir la tierra prometida.
- Se trata, nada más ni nada menos, que de un “tema de supervivencia, ya que hay que saber con quién pelear; ó, lo que es lo mismo, sentido común adaptado a las necesidades de sobrevivir [...]”¹

Definiciones de inteligencia seleccionadas

1. Es el proceso sistemático de recolección, evaluación y análisis de información, cuya finalidad es producir conocimiento útil para la toma de decisiones (Ley 19974, sobre el Sistema de Inteligencia del Estado, República de Chile).
2. Es 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 o Estado (Ley 25520 de Inteligencia Nacional, República Argentina).

Tampoco debe soslayarse que:²

La comunidad de inteligencia [...] es un reflejo de la sociedad a la que sirve y de la cual deriva su poder e idiosincrasia. Cada país forja una estructura de inteligencia a su imagen. Junto con el trabajo clandestino se desarrollan una tradición popular y una mitología que reflejan el temperamento de la nación y el carácter de su cultura.

De ahí la prioridad del factor humano, cuyas competencias profesionales deben responder tanto a las propias necesidades de la inteligencia, como al compromiso por el Estado de Derecho.³

Debido a las amenazas emergentes y de nuevo cuño, el diseño e implementación de sistemas de inteligencia policial se erige en uno de los estadios del necesario proceso de modernización de las instituciones policiales, específicamente por el enfoque analítico y de investigación sobre la tradicional lógica reactiva y de fuerza. Esto es, a partir del nuevo diseño institucional, la operación de las policías, en especial la Policía Federal mexicana, descansa en el *ciclo básico de inteligencia*, conformado por la recopilación o captación, análisis o apreciación, generación, difusión y explotación de información, en las funciones de prevención, investigación y reacción del delito y de factores asociados a la inseguridad.

La relevancia del ciclo de inteligencia (en la próxima página) responde al hecho de que “la disponibilidad de información no garantiza el “conocimiento”, y generalmente se acepta la necesidad de completar un proceso de registro y análisis, para alcanzar conclusiones, que eventualmente puedan llevar a soluciones prácticas”.⁴

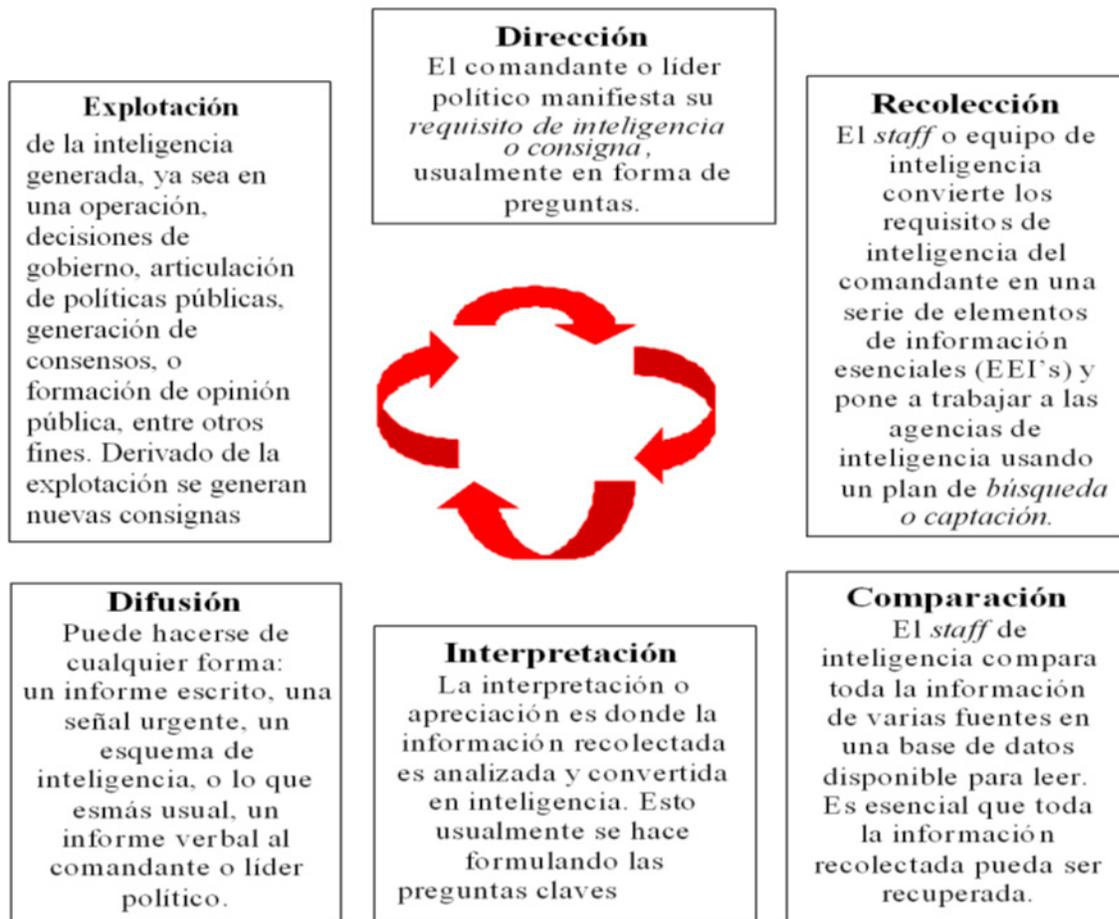
1. Marco teórico-conceptual⁵

A los efectos de lograr una mayor comprensión de la aplicación y operación del ciclo de inteligencia en la Policía Federal, se impone desarrollar un adecuado marco teórico-conceptual, a saber:

1.1. Policía e inteligencia

En el ámbito policial, siguiendo al reconocido tratadista Holzmann, resulta pertinente hablar de *inteligencia policial*, a la que define como:⁶

Ciclo de Inteligencia



Fuente: elaboración propia, con base en Moloeznik, Marcos Pablo, “Apuntes teóricos y doctrinarios sobre las operaciones especiales”; en, General Chávez Marín, Clever A. (Coordinador), Estudios Militares Mexicanos (II Simposio Internacional de Historia Militar), Zapopan, Jalisco, 2006, página 179.

[...] aquella parte de la inteligencia tendiente a identificar y prevenir las amenazas de carácter terrorista o delictual que tengan la capacidad de afectar negativamente la seguridad pública interior o el orden público de la República, de manera que permita a los Altos Mandos Policiales la elaboración de planes y programas específicos para su represión o prevención, a la vez de tener una capacidad de asesoría al Gobierno en aquellos hechos o tendencias que sobrepasan el marco estrictamente policial.

La inteligencia policial se diferencia de la investigación policial, en que la primera posee capacidad de anticipación y está al servicio de la toma de decisión y planificación de los altos mandos institucionales y el Gobierno. La segunda se inicia al existir la comisión efectiva o presunción fundada de un delito. No obstante, ambas requieren una adecuada coordinación en cuanto al uso de fuentes, bases de datos y procesamiento de la información.

En contraste, el especialista Ugarte, prefiere denominarla *inteligencia criminal*, por tratarse:⁷

[...] de la aplicación de la metodología propia de la actividad de inteligencia, fundamental-

mente en materia de análisis, para la investigación de organizaciones criminales y otras formas de delito complejo no susceptibles de ser prevenidas ni enfrentadas eficazmente solamente a través de la investigación criminal **-inteligencia criminal táctica-** y para la realización de un análisis de la situación en materia de criminalidad, sus causas y sus perspectivas de evolución a corto, mediano y largo plazo, ya sea en un barrio, en una región interna, en un país, en una subregión o región, sobre todos los delitos o sobre algunos en particular, para orientar a la política de seguridad pública **-inteligencia criminal estratégica-** realizada por instituciones policiales y por organismos de inteligencia criminal, incluyendo también, entre sus instrumentos, **al análisis del delito, en sus aspectos espaciales, temporales, personales y de ambiente en que es cometido, y de modus operandi de su comisión.**

Independientemente de la denominación que reciba la inteligencia de las instituciones policiales, se recomienda *distinguir y privilegiar lo estratégico sobre lo operativo*:⁸

La estrategia para “abordar” el problema, y la operación para “atenderlo”. Lo primero sin lo segundo no tiene utilidad alguna; lo segundo sin lo primero es como navegar sin timón. El orden de los factores, en este caso, sí importa. El sentido de urgencia no debe trastocar el orden de los factores

1.2. Importancia relativa de la inteligencia para los órganos policiales

Esto significa que la inteligencia policial o inteligencia criminal -términos que se pueden utilizar de manera indistinta- es un *componente cualitativo no material* del estado de fuerza policial. La importancia o peso de la misma se desprende de su propia naturaleza: la racionalidad en el proceso de toma de decisiones y la obtención de resultados organizacionales acordes al complejo desafío de la delincuencia, demandan el diseño y desarrollo de sistemas de inteligencia policial o criminal;⁹ en particular, sistemas de información geográfica (geomática) que, conectados con el sistema de comunicaciones, permita al mando policial acceder a información sobre la dinámica y comportamiento de la delincuencia en tiempo real.

Dicho en otros términos, la inteligencia es aquella información correcta y confiable, procesada y presentada con suficiente tiempo y oportunidad para poder tomar una decisión, cualquiera que sea la acción requerida que se lleve a cabo.¹⁰

En particular, y tal como se pone de manifiesto en párrafos anteriores, en materia policial *interesa su nivel estratégico*, con el objeto de utilizarla para:

[...] efectuar un análisis más amplio sobre tendencias y amenazas en materia delictual, cooperando para la formulación de las políticas en materia de seguridad pública y para el diseño y la preparación de las instituciones cuya función es luchar contra el delito, para enfrentar adecuadamente los nuevos desafíos detectados. En materia de inteligencia criminal suele distinguirse entre nivel estratégico y nivel táctico. Las diferencias entre ambos están tanto en la amplitud de visión y nivel de detalle, como en el destinatario del producto inteligencia [...] Mientras que el nivel táctico está orientado hacia un propósito policial determinado -típicamente, el desbaratamiento de una organización criminal, o la prevención eficaz de determinado delito complejo, el *nivel estratégico* está orientado hacia la formulación de alerta temprana y la determinación de amenazas en materia de delitos, generalmente de mediano y largo plazo, con la finalidad de establecer prioridades y adaptar a un país, a una región, o a una institución policial, para enfrentar adecuadamente las amenazas criminales que van surgiendo, orientando el planeamiento de corto, mediano y largo plazo y las políticas en materia de seguridad pública [...] De ese modo, mientras que los destinatarios del nivel táctico son equipos de investigadores, *los consumidores de inteligencia de nivel estratégico son los formuladores de decisiones de las instituciones, o los responsables políticos a nivel local, nacional, o subregional.*¹¹

1.3. Aplicación de la teoría clásica de la inteligencia

La teoría clásica de inteligencia, iniciada en su versión contemporánea por Sherman Kent con el libro *Strategic Intelligence for American World Policy* (1949)¹², tradicionalmente ha estado asociada a la agenda de seguridad nacional, especialmente por la convergencia de doctrinas, tanto de inteligencia como de seguridad nacional. Esto estableció un binomio de *inteligencia para la seguridad nacional* que perduró hasta finales del siglo XX que consideró la inteligencia como una herramienta de uso exclusivo para la seguridad nacional, lo que indicaría que el pensamiento de inteligencia fue “eclipsado” por la doctrina de seguridad nacional y fue la manera de patentar un modelo que perdura hasta la actualidad.

Con el fin del modelo bipolar y de la guerra fría, a principios de la década de los 90, el paradigma de inteligencia se fue ampliando hacia otras actividades gubernamentales, específicamente al área de seguridad pública, que había sido un espacio de escaso desarrollo institucional. Esto generó una oportunidad para profesionalizar a los cuerpos de seguridad de acuerdo a una nueva realidad, caracterizada *por la tercera ola de información y sociedad del conocimiento*, donde el factor primario son las *habilidades sociales* y los conflictos que se desarrollan en el marco de la *Guerra de Cuarta Generación*, y cuyas notas esenciales son la asimetría y la *combinación de tácticas guerrilleras y terroristas, sin distinción civil – militar*.¹³

El caso mexicano armoniza con la tendencia internacional del uso de la inteligencia para la seguridad nacional en un primer momento, para luego dar paso a su empleo en tareas de seguridad pública, procuración de justicia y combate al crimen organizado a finales de la década de 1980s y principios de 1990s. Esto se ha convertido en una tendencia, por lo que se impone identificar los conceptos desarrollados por Sherman Kent en materia de inteligencia, y analizar su aplicación en tareas de seguridad pública a cargo de la Policía Federal durante el periodo 2007 – 2010, a través de las divisiones que integran esta institución policial de nuevo cuño.

Si bien es cierto que el ambiente operacional de la información ha tenido importantes transformaciones desde la creación del modelo de Kent hasta la fecha, también resaltan los orígenes de la Policía Federal en las estructuras de seguridad nacional, así como el hecho de que servicios de inteligencia del hemisferio aún continúan empleando este diseño con niveles de eficacia aceptables, enfatizando el componente de inteligencia e información, que *tiene por finalidad identificar los factores adversos (con potencialidad de generar antagonismos)*¹⁴, y en un cuerpo de policía es empleado para desarrollar las operaciones contra estos factores adversos, que tienen una naturaleza delictiva.

Finalmente, es necesario puntualizar que, independientemente del marco teórico-conceptual, se usará como definición de inteligencia lo establecido en el Artículo 29 de la Ley de Seguridad Nacional vigente, que *entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional*.¹⁵ Aun cuando la definición tiene un enfoque de seguridad nacional, más que de seguridad pública, se debe señalar que es la única referencia legal disponible para una definición de inteligencia, y que engloba elementos del ciclo de inteligencia, así como la relación de éstos con la información y el propósito de ambos.¹⁶

1.4. Clasificación de la inteligencia

De conformidad con el modelo de Sherman Kent, existen tres modalidades de clasificación de la inteligencia: como conocimiento, como actividad y como organización, para contar con un servicio integrado y funcional para la toma de decisiones, dando un enfoque integral a la producción de inteligencia. Existen también tres niveles de inteligencia: estratégico, táctico y operativo, que se definen de acuerdo a la funcionalidad que tienen para la organización, así como la dimensión tiempo y espacio que corresponde a cada uno de ellos.

a) Inteligencia como conocimiento

Esta clasificación contiene uno de los insumos centrales para la producción de inteligencia, ya que tiene como finalidad identificar fenómenos de atención para la organización, así como esbozar las características

de éstos, darles seguimiento de manera permanente y realizar evaluaciones junto con una visión prospectiva para determinar *futuribles*.¹⁷

En esta vertiente, la información para la producción de inteligencia es de tipo **básica – descriptiva**, al conjuntar datos cualitativos y cuantitativos de un fenómeno para identificar sus características, describirlo y contextualizarlo de manera general. La segunda etapa es la **periódico – complementaria**, en la cual, de manera regular, se actualiza la información sobre el fenómeno y su comportamiento, a fin de mantener actualizada la etapa anterior. Por último, la inteligencia como conocimiento realiza una síntesis de las dos fases anteriores en la etapa **evaluativo – prospectiva**, la cual lleva a cabo un análisis de los datos recopilados/actualizados en las dos etapas anteriores, para identificar variaciones significativas o registrar tendencias del tema de estudio. A partir de ese momento se genera una visión prospectiva sobre posibles cursos de acción que pudieran desarrollarse en el mediano y largo plazo, de mantenerse las características de un tema o fenómeno de estudio.

b) Inteligencia como actividad

En esta categoría se ubica la referencia mayoritaria que se tiene de inteligencia, especialmente en la recolección de información, y que se sintetiza en el denominado ciclo de inteligencia. El ciclo inicia con una **directriz** o **consigna** que es la definición del tema o sujetos de atención para un servicio de inteligencia. En un enfoque más detallado, ésta debe incluir aspectos precisos sobre el objeto de atención con la finalidad de lograr mejores resultados, puesto que existe una relación proporcional entre la calidad de la consigna y el producto final.

El **plan de búsqueda** es la etapa siguiente en el ciclo, que consiste en identificar las fuentes y la manera en que se obtendrá la información para la producción de inteligencia, considerando distintas alternativas y articulación de los datos obtenidos. Una vez definido el plan, se procede a la **recolección de información**, ya sea por medios humanos o técnicos, teniendo éstos últimos un amplio espectro de acción, como la inteligencia de imágenes (IMINT), la inteligencia de señales (SIGINT), la inteligencia humana (HUMINT), la inteligencia de comunicaciones (COMINT), la inteligencia electromagnética (ELINT), las imágenes satelitales (IMAGERY), y la inteligencia de fuentes abiertas (OSINT), entre otras.

Una vez recolectada la información, el proceso de **análisis** tiene un papel fundamental, ya que es la etapa en la que se transforma la “información cruda” en insumos para la producción de inteligencia. Es importante señalar que en una etapa como la actual, marcada por un amplio espectro de información cambiante, los servicios de inteligencia deben reforzar sus capacidades para evitar que los temas o fenómenos de su interés sean *sub analizados* ante un gran caudal de datos que pueden nublar la objetividad en la interpretación de la información.

El paso siguiente es la **producción** de inteligencia, que toma los insumos de análisis para confeccionar un producto de acuerdo a las características establecidas en la consigna inicial. Una vez terminado el producto sigue la **difusión**, que consiste en hacer llegar a los responsables de la toma de decisiones, o a una audiencia más amplia, según lo marque la consigna inicial, el producto; este último servirá para la **explotación** de la inteligencia generada, ya sea en una operación, decisiones de gobierno, articulación de políticas públicas, generación de consensos, o formación de opinión pública, entre otros fines. De la explotación se generan nuevas consignas, articulando nuevamente el ciclo de inteligencia en lo que es propiamente la actividad de la materia.

c) Inteligencia como organización

Consiste en la instrumentalización de las actividades y el conocimiento de inteligencia en una estructura específica para realizar esas tareas. Tradicionalmente, las organizaciones de esta naturaleza cuentan con un área de inteligencia y otra de contrainteligencia; esta última es responsable de proteger a la organización y evitar que sea infiltrada o vulnerada por un servicio hostil o adversario. La parte de servicios técnicos juega un papel central, ya que es responsable de facilitar los dispositivos para el acopio técnico de información.

Sobre el componente de operaciones, se debe mencionar que guarda relación con el nivel de inteligencia que se produzca en la organización a la que pertenece. En este sentido, es importante señalar que un

modelo de inteligencia policial necesariamente requiere un área de operaciones que le permita la desarticulación de grupos, individuos u organizaciones que atenten contra la seguridad pública o el interés ciudadano.

1.5. Niveles de inteligencia

Se suele distinguir entre la inteligencia de orden superior (estratégica) y aquellas orientadas al establecimiento de las posibilidades operativas o tácticas, según corresponda, determinando naturaleza, características, limitaciones y vulnerabilidades del enemigo o fenómeno a enfrentar.

Inteligencia estratégica: Por naturaleza y definición, este tipo de inteligencia se orienta en el largo plazo y cubre un amplio espectro temático para lograr los fines de la organización a la que sirve. En este orden, algunos especialistas han señalado que *la inteligencia estratégica solo puede surgir y florecer a la sombra de proyectos nacionales a largo plazo [...]*¹⁸

Desde esta perspectiva, la inteligencia estratégica se articularía como un ente coordinador de los otros dos niveles de inteligencia, que se generan en función de una visión macro que los emplea como insumos para visualizar tendencias de trascendencia histórica.

Inteligencia táctica: Es una etapa intermedia que tiene una menor cobertura en tiempo y espacio; su temporalidad pudiera contextualizarse en el mediano plazo, y puede ser de carácter regional o local, más enfocada a características particulares de un fenómeno o tema de atención. De los productos generados en este nivel depende la actualización y ajuste de la visión estratégica, como un escalón para el desarrollo de operaciones.

Inteligencia operativa: La misma representa el nivel más visible de la inteligencia como actividad. También contempla un espectro menor de tiempo y espacio, ya que se enfoca a la intervención directa en un tema o fenómeno en el corto plazo, para incidir directamente en él, de acuerdo a los planteamientos táctico-estratégicos.

A manera de síntesis, se presenta un cuadro que resume los seis *roles* de la inteligencia en una matriz en la próxima página, así como las interrelaciones y dimensión tiempo y espacio que teóricamente le corresponden a cada uno de ellos.

En la escala, la inteligencia operativa tiene un menor impacto espacial y temporal, mientras que la inteligencia estratégica tiene un enfoque de largo plazo y una cobertura más amplia.

Las funciones de inteligencia policial o criminal estratégica pueden considerarse como tal, si examinan fenómenos o temas de amplio espectro que no se limiten a coyunturas temporales o a un grupo o fenómeno delictivo en particular, sino que contemplen la visión estructural que motiva las causas de atención de la agenda de seguridad pública, para atenderlas desde una visión integral que trascienda el ámbito de la inteligencia operativa.

Es importante señalar que al marco teórico – conceptual de inteligencia propuesto por Sherman Kent se han agregado nuevos elementos, como la generación de inteligencia de fuentes abiertas, que cobran relevancia en el marco de las redes sociales y la era digital.

Otro de los nuevos conceptos de reciente aparición es el de *fusión* de inteligencia, que tiene su origen *ex post* al 9/11. A nivel federal, estatal y local se trabaja en el desarrollo de centros de consulta conjunta de información de inteligencia bajo el concepto *fusión*; éste tiene como finalidad integrar los productos de todas las agencias de seguridad y procuración de justicia en todos los órdenes de gobierno, para evitar que la compartimentación de información entre agencias sea una ventana de oportunidad para grupos terroristas y criminales.

La importancia del concepto radica en la coordinación entre agencias, así como en la generación de inteligencia surgida de agencias locales y nacionales de seguridad y procuración de justicia, y corporaciones de policía locales que por su naturaleza tienen un mayor acopio de información de manera natural y permanente.

Matriz de visualización y gráfica de las principales relaciones entre las diferentes categorías de inteligencia

Tipos y niveles de inteligencia

Operativa

Táctica

Estratégica

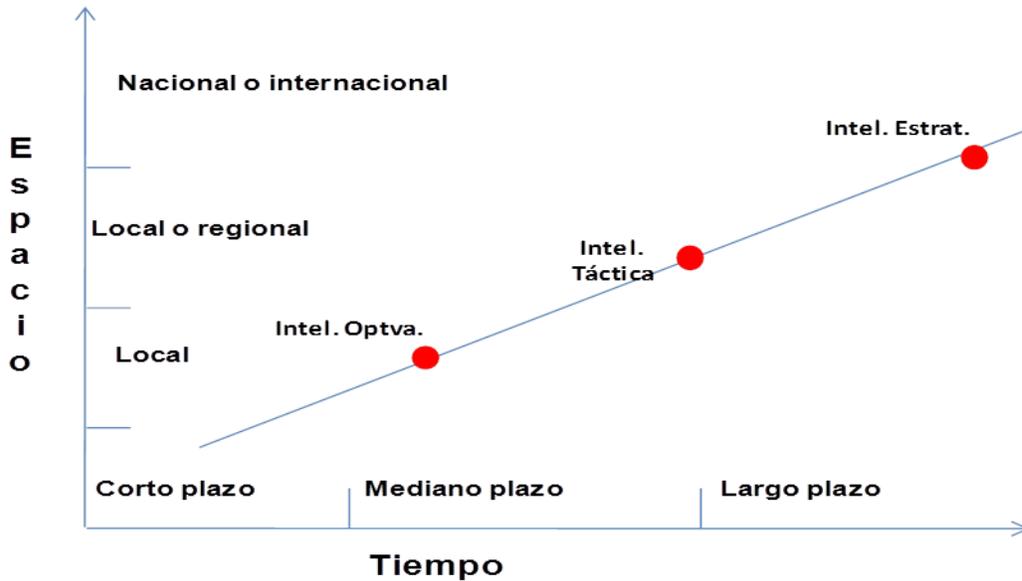
Conocimiento

Actividad

Organización

Amplia relación entre tipo y nivel de inteligencia

Escasa relación entre tipo y nivel de inteligencia



1.6. Redes informales de policía e inteligencia nacional

Una visión diferente la aporta la contribución de las redes informales de policía a la producción de inteligencia para la seguridad nacional, especialmente si los temas de la agenda son terrorismo, como sucede en Estados Unidos, o crimen organizado. Desde la óptica del modelo *etapa – evolución* planteado por Peter Lupsha, estas redes aportarían gran información, ya que los integrantes de grupos delictivos estarían identificados por agencias de seguridad y procuración de justicia en distintas etapas de su carrera criminal, ya sea en la etapa *predatoria, parasitaria o simbiótica*.¹⁹

Dimensión de la información policial

Derivado de su formación, doctrina y origen, las corporaciones de policía tienen una función naturalmente generadora de información en la mayoría de las actividades que realizan, ya que tanto en los patrullajes, contacto con la comunidad, arrestos, atención a emergencias, entre otras, se encuentra siempre presente la captación de información de diferente tipo. Esto les permite a las policías contar con insumos suficientes para transformar la información cruda en productos de inteligencia, especialmente en un contexto en el que:

[...] el propio “crimen organizado” está cambiando, haciéndose cada vez menos organizado -en el sentido tradicional de basarse en estructuras rígidas y verticales de control y mando- y más descentralizado [...] basado en agentes y células dispersos y nebulosamente conectados [...]²⁰

Desde esta perspectiva, la función policial cobra un papel altamente relevante en cualquier nivel que opere, ya sea nacional, regional o local, en virtud de que, además de las funciones de información, algunas agencias de policía suelen no ser percibidas como una amenaza para los grupos criminales.

Tratándose de la Policía Federal, sus actuaciones deberían concentrarse en el crimen organizado que no respeta fronteras ni soberanía nacionales, y en los delitos de alto impacto social, en especial los violentos. En ambos casos, la inteligencia policial o criminal es clave.

La misma, como ya se demostró, se basa en el *ciclo básico de inteligencia*; y la experiencia enseña que la apreciación y explotación pueden hacer la diferencia:²¹

[...] la información anticipada sobre la disposición de las tropas enemigas y su poder de fuego constituye evidentemente un factor clave para lograr la victoria, siempre que se la analice y difunda correctamente [...]

Redes de agencias de seguridad para un modelo de inteligencia policial o criminal

A partir de la amplia capacidad para captar información de seguridad pública que eventualmente podría transformarse en inteligencia policial, e incluso para la seguridad nacional, las agencias policíacas tienen un gran potencial que requieren reforzar con el desarrollo de capacidades analíticas para la generación de productos de inteligencia en los tres niveles y tipos de esta actividad.

2. Adopción del ciclo básico de inteligencia en la policía federal mexicana

2.1. La inteligencia como eje articulador del nuevo modelo policial

Frente a esta situación y dado que, por ende, en México no existían las instituciones policiales que se requerían para hacer frente a un fenómeno delictivo cada vez más complejo, se impuso la construcción de capacidades institucionales a partir del diseño e instrumentación de un *nuevo modelo de seguridad*, sobre el que -a su vez- se asienta un modelo policial de nuevo cuño.²²

Dicho en otros términos, el llamado nuevo *modelo policial nacional* “previene y combate el delito a partir de la generación de inteligencia policial”, fundamentado y basado en el ciclo básico de inteligencia y la tecnología proporcionada por la “Plataforma México”.²³

El diseño de este nuevo modelo policial federal prevé la atención cotidiana de la inseguridad, pero también tiene una visión de largo plazo; es decir, la meta es solucionar lo inmediato y, a la vez, edificar una policía eficaz que garantice una vida mejor y un México más seguro para las futuras generaciones.

Adicionalmente, conviene señalar que el nuevo modelo busca un sano equilibrio e interrelación entre los recursos tecnológicos y operativos y las capacidades humanas, mediante dos ejes rectores: a) la creación de una red de interconexión de telecomunicaciones y un conjunto de bases de datos a nivel nacional que se concentran en un sistema denominado *Plataforma México*; y, b) la reestructuración de la Policía Federal por medio del diseño del servicio profesional de carrera policial, en particular, mediante el desarrollo de las destrezas y capacidades de los diferentes perfiles de policía requeridos para operar bajo el ciclo de inteligencia.²⁴

La operación, según el ciclo básico de inteligencia, se basa en la incorporación e interacción de los siguientes elementos:

- **Análisis e inteligencia policial.** Es la función que permite la coordinación e intercambio de información policial entre instituciones de seguridad pública a nivel nacional y otras autoridades competentes, así como la generación de productos de inteligencia derivados del análisis y explotación de la información obtenida durante la actuación policial, y mediante otras fuentes y medios de acopio.
- **Operación y despliegue.** Es el área que, con base en los productos de inteligencia, ordena el despliegue territorial utilizando al Grupo Táctico y/o a la policía de proximidad (Seguridad Regional), según sea el caso, con el fin de prevenir un delito o combatir a la delincuencia organizada a través de operativos.
- **Control operativo (Centro de Radio).** Es la dimensión funcional en la que se concentra la información de seguridad pública, que permite el acceso a los elementos autorizados de las corporaciones policiales y de procuración de justicia de los tres órdenes de gobierno, para facilitar la coordinación de acciones conjuntas, e implantar medidas integrales enfocadas a la prevención del delito, atención de emergencias, denuncia ciudadana y combate a la delincuencia.

El Sistema de Interconexión para la Generación de Inteligencia Operativa permite concentrar, a través de *Plataforma México*,²⁵ toda la información generada por las policías de los tres órdenes de gobierno. Además, contribuye a la toma efectiva de decisiones al detectar el delito de forma temprana, ubicarlo geográficamente y, con ello, direccionar adecuadamente el despliegue y las acciones operativas pertinentes. Este sistema permite tener una conexión, en tiempo real, de manera segura, controlada y simultánea de aproximadamente 5 mil usuarios, lo que representa una ventaja estratégica para la planeación y ejecución de operaciones policiales contra la delincuencia. Su uso constituye un cambio significativo en la forma de operar de las policías, ya que por primera vez se contará con una aplicación tecnológica de punta para generar procesos de análisis e inteligencia operativa.

En cuanto a sus componentes, entre otros, deben señalarse los siguientes:

- Informe policial homologado
- Mapas delincuenciales georreferenciados
- Registro del personal policial
- Ficha criminal de personas y organizaciones
- Tableros de control
- Sistema de gestión operativa

Para garantizar una plataforma tecnológica idónea que permitiera homologar la información, contar con información confiable, y facilitar el intercambio de la misma²⁶, la Secretaría de Seguridad Pública Federal construyó en 2008 un edificio para las labores de inteligencia policial; en esta sede (conocida como *Constituyentes*) se unifican las labores de coordinación policial, la cual está equipada con sala situacional, sistemas informáticos, equipo tecnológico de punta en aspectos de cómputo, transmisión de imágenes, vi-

sualización de operativos en tiempo real y comunicaciones.²⁷

Esto significa que el nuevo modelo apuesta por un sistema de inteligencia policial centrado en investigar para prevenir el accionar de la delincuencia y detener a los criminales, y no en detener para posteriormente investigar, como históricamente se desempeñaba la policía en México. Por lo tanto, el lector se encuentra ante un *verdadero cambio de paradigma en las actuaciones policiales*.

Así, la ley de la Policía Federal consagra la investigación para la prevención de los delitos:²⁸

Artículo 5. La investigación para la prevención de los delitos, en términos de los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el conjunto sistematizado de acciones y procedimientos encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito exclusivo de evitar la comisión de delitos, con base en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

En este marco, el Reglamento²⁹ contempla técnicas especiales de investigación (artículo 207), entendidas como *los procedimientos extraordinarios de actuación policial, encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito de prevenir la comisión de delitos y, en su caso, combatirlos bajo la conducción y mando del Ministerio Público*. Las mismas comprenden, entre otras:

I. La implementación de operaciones encubiertas y usuarios simulados para la prevención de los delitos;

II. La intervención de comunicaciones privadas para la investigación, y

III. El desarrollo, mantenimiento y supervisión de fuentes de información en la sociedad, que permitan obtener datos sobre actividades relacionadas con fenómenos delictivos.

También, en virtud del artículo 214, la División de Inteligencia mantendrá en todo momento el control de operaciones encubiertas, y creará la estructura logística necesaria para la autorización, coordinación y control de las mismas.

Por otra parte, para preservar el Estado de Derecho se incluye el control judicial (artículo 48 de la Ley) particularmente en lo referente a la intervención de comunicaciones. La autorización judicial podrá otorgarse únicamente a solicitud del Comisionado General, cuando se constate la existencia de indicios suficientes que acrediten que se está organizando la comisión de los delitos señalados en el artículo 51 de este marco normativo. En tanto que la operación deberá regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, imparcialidad, honradez y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos (artículo 49 de la Ley). Además, sólo podrán dar cumplimiento a las intervenciones autorizadas por la autoridad judicial competente, aquellos integrantes de la Policía Federal que cumplan los siguientes requisitos (artículo 54 de la Ley): a) pertenezcan a las áreas de Investigación o de Servicios Técnicos Especializados de la Institución; b) cuenten con certificación de control de confianza vigente; y, c) tengan un grado policial mínimo de subinspector.

En este sentido, la construcción del andamiaje institucional de la Policía Federal integra las distintas etapas del ciclo de inteligencia (como actividad) de manera divisional y en conjunto, en el marco de las atri-

Ciclo de Inteligencia en la Policía Federal



Fuente: elaboración propia, con base en García Luna (2011), *Op. cit.*, página 25.

buciones y competencias de cada una de las divisiones, tal como se pone de relieve en párrafos anteriores.

- **Primera fase - Planeación, entendida como el diseño de estrategias policiales para prevenir y combatir el delito.** Durante esta fase se identifican las necesidades y la información que demandan los usuarios. Para ello se toman en cuenta los mandamientos ministeriales y judiciales (por ejemplo, órdenes de aprehensión), la denuncia ciudadana, así como la información proporcionada por agencias y pares del extranjero, entre otros. A partir de los objetivos establecidos se planifica la manera de obtener la información, y se desarrolla un proceso de planificación y de organización de los recursos precisos para obtenerla. Una vez determinados los niveles de prioridad de los ámbitos de actuación del servicio y sobre qué se desea información, se estudia el tipo y el contenido de la información susceptible de adquirir, así como la disponibilidad y fiabilidad de las fuentes y los cauces de comunicación.
- **Segunda fase - Captación o recolección, a partir de un plan de búsqueda de información.** Tiene como antecedente las consignas de búsqueda, en función de los objetivos de la Policía Federal, que de acuerdo a su marco normativo son: *salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas; preservar las libertades, el orden y la paz públicos; así como investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables.*³⁰

A partir de las consignas o requisitos de inteligencia, el plan de búsqueda se orienta a la identificación de la información que será necesario encontrar para lograr los objetivos. Para este caso en particular, las áreas de interés están enfocadas en la identificación de personas u organizaciones dedicadas a la comisión

de ilícitos, además de ubicar los segmentos de población vulnerables frente a manifestaciones criminales. Esto a fin de contar con los datos que permitan la protección de las personas, y la desactivación de las amenazas criminales para la población.

Esto significa que el plan de búsqueda en la Policía Federal ha servido para determinar tanto el tipo de datos que se deben obtener de las organizaciones criminales, como los medios que se requieren para tener un conocimiento básico – descriptivo de los fenómenos delictivos de mayor impacto, que en la realidad nacional se corresponden con el accionar del crimen organizado, particularmente en las expresiones de narcotráfico y extorsión, sin menoscabo de otras manifestaciones criminales que vulneren a la población.

Cabe señalar que el plan de búsqueda contempla la identificación de fuentes de información que, por la naturaleza de las consignas y objetivos, son mayoritariamente técnicas, humanas, vivas (información vigente) y cerradas, por lo que el diseño del plan de búsqueda requiere un alto grado de precisión. Esto debido a que se opera en ambientes altamente cerrados y complejos, de los que puede ser extraída información relevante que responda a los objetivos de la Policía Federal.

Conviene insistir que la recopilación de información tiene como antecedente la etapa de planeación, en la que se identifican y sistematizan los datos específicos que se necesitan sobre una manifestación criminal o amenaza contra la población, como puede ser una organización delictiva o extorsiones a la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, el acopio de información considera tanto el trabajo de campo como de gabinete; es decir, se cuenta con investigadores que trabajan directamente en el ambiente de interés, a lo que coloquialmente se le suele llamar “la calle”. Al mismo tiempo, también se cuenta con analistas que, de manera sistemática, revisan bases de datos de voces, imágenes y datos, para integrarlas y dar cumplimiento al plan de búsqueda, y aportar datos sólidos sobre los fenómenos delictivos de interés para la Policía Federal.

En este orden de ideas, entre las fuentes para la integración de bases de datos se consideran las siguientes:³¹

1. Datos criminales recabados en lugares públicos.
2. Denuncias recibidas en términos de las disposiciones aplicables.
3. Información intercambiada con autoridades de los tres órdenes de gobierno y con instituciones policiales extranjeras.
4. Informes Policiales Homologados.
5. Operaciones encubiertas y de infiltración, realizadas con el propósito de recopilar datos sobre las estructuras de las organizaciones criminales, sus formas de operación y sus ámbitos de actuación.
6. Intervención de comunicaciones, previa autorización judicial.
7. Información solicitada a las comercializadoras de servicios de telecomunicaciones, previa autorización judicial.

Es importante resaltar que dentro de las mismas fuentes se aprecia la conformación de un “ciclo” que tiene funcionalidad en la captación secuencial de datos que cubren un amplio espectro de fuentes. Tal vez valga la pena comentar que, de datos criminales de lugares públicos (*campo*), el paso siguiente es la validación y ampliación de los mismos mediante el intercambio con otras autoridades, y la revisión de las denuncias, ya sea ante una autoridad judicial o de manera telefónica.

Además, cabe destacar que un insumo central dentro de las fuentes de información es el Informe Policial Homologado (IPH), que tiene su antecedente en los partes de policía tradicionales, en los que se realizaban relatos detallados del quehacer policial de manera cotidiana.

La ventaja comparativa del IPH es que estructura la información en campos, lo cual permite su captura, almacenamiento y análisis a nivel nacional, aportando elementos para la aplicación de herramientas estadísticas, al mismo tiempo de sintetizar los elementos centrales de interés para la acción policial.

Hasta este momento, se visualiza claramente el trabajo en gabinete de la búsqueda de información, que deriva en las actividades de campo tales como acciones encubiertas, operaciones de infiltración e, in-

intervención de comunicaciones, previo mandato judicial, y estar en condiciones de aportar evidencias que constituyan pruebas plenas ante las autoridades judiciales correspondientes.

En el marco de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), la recopilación digital de evidencias tiene un papel relevante, tanto por la posibilidad de lograr una probanza jurídica de los registros electrónicos, como de realizar trabajos forenses, en términos de información digital, de toda clase de dispositivos electrónicos relacionada con la información o telecomunicación. Esto también aporta elementos para otros procesos correspondientes al análisis de la información, como es la red de vínculos, de gran ayuda en la investigación de casos de secuestros.

Recapitulando, esta segunda fase se centra en la obtención de la información que se precisa para producir la inteligencia necesaria, siendo los medios para lograrla los denominados *recursos de inteligencia*, sumamente variados.³²

- **Tercera fase - Análisis.** Tiene un valor central en la generación de inteligencia policial, pues permite transformar “datos crudos” en productos de inteligencia y desarrollo de operaciones de intervención.

Los datos sujetos de análisis tienen su origen en las bases de datos descritas anteriormente, y permiten a la Policía Federal aplicar la inteligencia como conocimiento, específicamente de fenómenos delictivos y sus diversas organizaciones, estructura de dichas organizaciones, o tendencias criminales que afecten a la población o a instituciones nacionales.

En este marco, entre las herramientas más aplicadas, resalta la agrupación de datos de manera gráfica, mostrando conexiones y relaciones tiempo – espacio de eventos asociados con el fenómeno delictivo. Se destacan, entre otros, los siguientes instrumentos: *redes de vínculos*; *redes analíticas*; y *mapas delictivos*.³³

La primera de las redes establece las relaciones que pueden tener una persona, organización, domicilio, equipo de telecomunicaciones, u otra clase de objeto, con otros elementos del universo a analizar. Mediante la red de vínculos es posible establecer relaciones de causalidad, generando la posibilidad de definir de manera hipotética “centros de gravedad criminales” que influyen a los demás elementos considerados en la red.

Por su parte, las redes analíticas establecen una vinculación y comparación de datos entre sí, produciendo inteligencia en la vertiente de conocimiento, alcanzando el nivel “periódico – complementario”, y aportando las bases para escalar a la etapa “evaluativo – prospectiva”.

Los mapas delictivos relacionan en la cartografía la incidencia delictiva mediante “punteos” en los que se marca el registro existente del delito a graficar, para identificar las zonas de mayor incidencia, cruzar la información con otro tipo de variables, y determinar la respuesta operativa a implementar, considerando los objetivos de salvaguarda de los derechos de las personas e investigación criminal.

- **Cuarta fase - Explotación de la información.** Consiste en el despliegue de operaciones para la desarticulación de los grupos, personas o fenómenos que atenten contra las personas, o comenten crímenes en contra de la ciudadanía.

En este marco, resaltan las capturas de líderes criminales de todas las organizaciones delictivas nacionales, así como la desarticulación de bandas enfocadas en ilícitos específicos, como los secuestros.

Es importante señalar que el diseño de la fuerza operativa de intervención tiene como insumo los productos de inteligencia construidos con el plan de búsqueda, recopilación de información y análisis, pues estas fases sintetizan la naturaleza y alcances de los fenómenos criminales de atención de la Policía Federal.

3.1. Procesos del ciclo básico de inteligencia en la Policía Federal mexicana

Más allá de la adopción del ciclo básico de inteligencia, a continuación se pone a consideración del lector una visión de la operación de los procesos de inteligencia que lleva a cabo la Policía Federal.

En primer término, se revisó la estructura divisional de la Policía Federal, así como las funciones que el ordenamiento jurídico otorga a las divisiones de Inteligencia: Inteligencia; Investigación; Seguridad Regional; Científica; Antidrogas; y, Fuerzas Federales, identificando las funciones de inteligencia, en cualquiera de sus vertientes (estratégica, táctica u operativa), o clasificaciones (conocimiento, actividad y organización).

Posteriormente, se analizó la presencia de los componentes de inteligencia registrados en cada una de las divisiones, estableciendo una vinculación entre ellos de manera particular, desde una perspectiva sistémica, y tomando en cuenta tanto las facultades del reglamento, como las entrevistas y visitas de campo a las instalaciones de la Policía Federal, así como distintos mensajes a la opinión pública sobre el quehacer institucional.

Es importante mencionar también que el proceso de operación del ciclo de inteligencia considera también las amenazas a la seguridad nacional³⁴ contempladas en el Programa para la Seguridad Nacional 2009 – 2012, así como la dinámica de las mismas, que requiere de la generación permanente de inteligencia para el direccionamiento de las operaciones y atención estratégica de las variables estructurales que articulan las amenazas.

3.1.1. Divisiones de la Policía Federal

La organización policial basada en una estructura divisional, apoyada por coordinaciones y direcciones generales, permite identificar a las divisiones como las áreas sustantivas de operación policial que constituyen un modelo altamente representativo, para evaluar la aplicación del ciclo de inteligencia en esta corporación de policía.

En primer término, resalta la **División de Inteligencia**, que a la luz del presente análisis representaría la muestra concluyente para conocer el alcance de las tareas propias de esta división y su impacto global para la Policía Federal. Sin embargo, de la revisión de facultades se desprende un enfoque que refleja dificultades para emitir las “directivas centrales” en la generación de inteligencia dentro de la Policía Federal, algo que probablemente responde al diseño organizacional de la propia policía, como se comentará con mayor profundidad más adelante.

Por su parte, la **División de Investigación** tiene dentro de sus funciones centrales el acopio de información y datos de la agenda de seguridad pública, que actualmente se orienta al seguimiento de temas de crimen organizado, narcotráfico, grupos armados, terrorismo y vulnerabilidad en fronteras. Por sus facultades, una división de esta naturaleza debería originalmente estar adscrita a un área de inteligencia, en la que el componente de investigación se articularía como un proceso dentro del ciclo de inteligencia como actividad, y no como una división en sí misma. Es posible que esto tenga sentido desde la óptica de compartimentación, pero pierde integralidad en una organización de las dimensiones y naturaleza de la Policía Federal.

A la **División de Seguridad Regional** le corresponde el despliegue ordinario de la Policía Federal para la vigilancia en carreteras federales, puertos, aeropuertos y puntos fronterizos, por lo que se esperaría -dentro de sus funciones- el despliegue en estos puntos y acopio de información, lo cual se marca ligeramente en sus funciones, y contrasta con facultades que entrarían en la clasificación de generación de inteligencia estratégica en la tipología de conocimiento, que técnicamente deberían ubicarse en la división de inteligencia.

La **División Científica** orienta sus funciones en términos de preservación de evidencias y técnicas forenses asociadas con la comisión de algún ilícito, por lo que su producción en términos de inteligencia se orientaría al nivel táctico – operativo, dentro del proceso de investigación, que se enmarcaría como una de las etapas del ciclo de inteligencia, por lo que su participación en estos términos sería complementaria, y no sustantiva.

La **División Antidrogas** contempla dentro de sus funciones elementos del ciclo de inteligencia, específicamente en la vertiente operativa, que resulta equilibrada para sus funciones en el corto plazo. Sin embargo, esto limita la comprensión integral del fenómeno de las drogas para el diseño de alternativas estratégicas enfocadas en el largo plazo, y en coordinación con otras divisiones de la Policía Federal.

Finalmente, la **División de Fuerzas Federales** representa el componente principal de fuerza u operacional de la Policía Federal (factores cuantitativos), y debería ser el usuario más relevante de la inteligencia operativa generada por las demás divisiones, lo cual no se registra de las funciones divisionales.

3.1.2. División de inteligencia como corazón estratégico

Derivado de la revisión de las funciones de esta división se concluye que la visión central es de carácter organizacional, al asignarle la función de *establecer, coordinar y dirigir un centro de inteligencia*,³⁵ del cual derivan facultades para la instrumentación de operativos, que permiten inferir la visión de inteligencia operativa, enfocada principalmente en el corto plazo.

Cabe destacar que una de sus funciones sustantivas es la facultad de *instrumentar, operar y resguardar las bases de datos de información de la Secretaría, para la adopción de estrategias en materia de seguridad pública*.³⁶ En este sentido, resalta que la competencia para el acopio de información trasciende a la Policía Federal, y lo hace inclusivo a toda la dependencia, con lo que se abre un amplio campo de información en la vertiente de inteligencia como conocimiento, en el enfoque estratégico.

Por otra parte, en la vertiente de inteligencia operativa, como conocimiento, también se contemplan como facultades para esta división la visión sistémica y de análisis para generación de *inteligencia operacional que permita identificar a personas, grupos delictivos o estructuras de la delincuencia organizada*,³⁷ y que responde a una lógica preventiva y operativa. Esto contrasta con una visión de inteligencia estratégica dentro de las facultades divisionales que, aunque no esté clasificado de esta manera, constituye uno de los ejes de inteligencia más sólidos, al señalar como atribución el *detectar los factores que incidan en las amenazas o en los riesgos que atenten contra la preservación de las libertades de la población, el orden y la paz públicos y proponer medidas para su prevención, disuasión, contención y desactivación*.³⁸

Esta función sería central en la producción de inteligencia como conocimiento, ya que abarcaría la parte *básico – descriptiva*, al detectar los factores que inciden en las amenazas, e incorporaría el componente *evaluativo – prospectivo*, al proponer medidas de prevención y desactivación, que se complementa con las facultades para integrar fichas criminales de individuos y organizaciones.

Otra de las facultades de inteligencia estratégica es la relacionada con el diseño y coordinación del análisis estratégico de la información de inteligencia que, aun cuando presenta conceptos confusos como *información de inteligencia*, tiene gran valor por la visión estratégica. Este es un indicador de la producción de inteligencia en su vertiente de conocimiento, enfocada en el largo plazo, con capacidad para analizar de manera estructural fenómenos delictivos, y de sugerir medios de atención para ellos, así como para las amenazas a la seguridad nacional.

En tanto que, una de las funciones que no es muy visible en el mandato legal, pero que se describe a detalle en un reciente texto del titular de la Secretaría de Seguridad Pública,³⁹ es el análisis, que si bien no tiene la categoría de división en la Policía Federal, como sí la tiene la función de investigación, representa una parte fundamental en el proceso de inteligencia como actividad. Para el modelo aplicado por la División de Inteligencia, esta función se articula en *análisis y estadística*, acompañado de *indicadores de integración de la información*, que dan cuenta de un proceso permanente de monitoreo de datos y su aplicación en tareas de inteligencia policial.

Ahora bien, se destacan tres componentes previos al desarrollo de operaciones policiales que tienen como finalidad asegurar la precisión de las acciones, y que van desde la captura de objetivos, hasta su interacción con procesos ministeriales para una efectiva judicialización de los casos.

a. El primer componente son los *insumos de información*, que se alimentan de vertientes tanto externas como internas. Para el caso de los requerimientos externos, la Policía Federal identifica cuatro grandes fuentes, que son: 1) mandamientos ministeriales, es decir, las órdenes de aprehensión o presentación que son emitidas por los Ministerios Públicos para el ejercicio de sus funciones de ley; 2) mandamientos judiciales, que son las órdenes de aprehensión dictadas por los juzgadores para el proceso de administración de justicia; 3) denuncia ciudadana, que obedece a los canales de captación de información institucionales que la Policía Federal pone a disposición de la ciudadanía para la denuncia de cualquier ilícito, resaltando principalmente el número de atención telefónica 088; 4) Información de agencia(s) extranjera(s), que suelen aportar datos sobre objetivos de interés.

El segundo componente responde a los requerimientos internos de la Policía Federal, que se sintetizan en las *consignas de investigación* de la propia institución, y que forman parte sustantiva del ciclo básico de inteligencia y dan paso al siguiente componente.

- b. El segundo componente es el *análisis e investigación de campo*, que considera la explotación de fuentes de información (Informe Policial Homologado, casos, fichas, Plataforma México, entre otros), para la identificación del *modus operandi* y *modus vivendi*; centros de operación, instrumentos financieros, así como posibles conductas ilícitas. Una vez explotadas las fuentes de información, se contempla la ubicación de recursos logísticos, como pueden ser inmuebles y vehículos, además de considerar, en su caso, la intervención judicial de comunicaciones (inteligencia técnica) para la prevención del delito. Posteriormente, este componente considera el proceso de análisis y valoración de la información obtenida, con la finalidad de aportar mayores elementos de certeza y validar los datos que lleven a la contextualización de un objetivo, dando origen al siguiente componente.
- c. El tercer componente es la *confirmación del objetivo*, etapa previa al inicio de una operación policial para el aseguramiento de un objetivo específico. En un primer momento se verifica la confirmación material, de manera simultánea al análisis del entorno, para estar en condiciones de estructurar un plan operativo e intercambiar información con autoridades internacionales. Este proceso permite diseñar las capacidades de intervención de la fuerza policial, en proporcionalidad con el riesgo o resistencia que puede presentar el objetivo, así como vincular también el componente ministerial para asegurar mayor efectividad en el proceso de judicialización.

Finalmente, da inicio la operación como el resultado de la aplicación del ciclo básico de inteligencia, que implica el despliegue de elementos, la presencia de la fuerza de extracción o intervención. De allí se desprende el aseguramiento del objetivo y activos, así como la explotación del sitio en términos de acopio de datos para producción de inteligencia, inicio del proceso de cadena de custodia, y generación de nuevas líneas de investigación que retroalimentan a las divisiones de la Policía Federal. De allí se derivan también acciones ministeriales a cargo de la Procuraduría General de la República, de manera específica por la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), dando paso a las puestas a disposición por parte de la Policía Federal, y a nuevas órdenes de cateo por parte de la autoridad ministerial.

Sobre las fuentes de inteligencia es importante resaltar que es posible encontrar componentes de inteligencia humana (HUMINT); inteligencia de comunicaciones (COMINT); inteligencia de imágenes (IMINT); e, inteligencia técnica (TECHNIT). En contraste, se verifica la ausencia de inteligencia de fuentes abiertas (OSINT), que si bien se encuentra detallada -de manera general- en las facultades de la División Científica, se considera que debería incluirse dentro de la División de Inteligencia. Esto permitiría, articular los componentes centrales del ciclo básico de inteligencia en un eje transversal, para todas las divisiones de la policía federal, que transforme la acción de inteligencia en conocimiento de seguridad pública.

Conclusiones

El ambiente global y de amplio espectro de información en que se desarrollan las actividades de los campos centrales del poder nacional,⁴⁰ así como las nuevas amenazas emergentes, no bélicas, que enfrentan los países, con un profundo origen asimétrico, hacen de la inteligencia una herramienta sumamente poderosa para garantizar la seguridad pública y nacional.

De acuerdo a este enfoque, los asuntos de la agenda nacional surgen originalmente en un ámbito no político, que evoluciona hacia un ámbito político para su atención y, de no obtenerla, escalan en la jerarquía hacia la esfera de seguridad pública, como un filtro previo al escalamiento hacia temas de seguridad nacional.

Bajo esta dinámica, la inteligencia tiene un papel central, especialmente para el desarrollo de las policías, que requerirán para su operación en el siglo XXI, una plataforma de conocimiento, social, tecnológico y de información altamente especializada. Esto debido a que los ambientes virtuales a los que se han transportado varias de las actividades humanas (comercio, entretenimiento y ocio, trabajo, amistades y delincuencia, entre otros), requieren una preparación especial de funcionarios de inteligencia que aporten elementos para los tomadores de decisiones en la atención de temas o fenómenos de alto impacto, como todos los concernientes a la seguridad nacional.

Sin duda, el modelo planteado por Kent aporta elementos estructurales para entender *el mundo de la*

inteligencia, como lo clasificaría Abraham Schulsky, por lo que continúa vigente para entender y explicar la lógica de los sistemas de inteligencia. No obstante, en el contexto global, las nuevas amenazas y la Guerra de Cuarta Generación (4GW) han llevado al replanteamiento de los enfoques tradicionales de inteligencia que presentan un abordaje predominantemente militar y de seguridad nacional. Sin embargo, asuntos como el terrorismo, el crimen transnacional organizado o las pandillas delictivas juveniles transnacionales, son fenómenos que no se contienen solamente desde la perspectiva del uso de la fuerza; se requiere también la producción de inteligencia de alta calidad para identificar y entender los factores estructurales que alimentan este tipo de fenómenos, lo cual suele resultar complicado si las manifestaciones están en una etapa álgida de amenaza real.

Frente al reto que plantea el siglo XXI para los servicios de inteligencia, se considera que la conjunción del paradigma tradicional de inteligencia, sumado a los principios de inteligencia conjunta y aprovechamiento de redes informales de policía, puede ser un buen referente para evaluar la solidez institucional con que funcionan los servicios de inteligencia policial orientados a dar seguridad en tres vertientes centrales: ciudadana, humana y pública. Estos representan distintos estadios que reflejan el avance y madurez política de las sociedades en las que se encuentran presentes.

Por lo expuesto, el empleo del ciclo básico de inteligencia en la Policía Federal integra todos los componentes considerados en la teoría, desde la vertiente táctica - operativa, hasta la estratégica, así como los tres diferentes tipos de inteligencia: como conocimiento, como actividad y como organización.

En síntesis, el marco normativo privilegia a la inteligencia policial o criminal, ya sea en el diseño institucional, como en las potestades y responsabilidades de los propios operadores de la Policía Federal. Por lo tanto, en el caso de la Policía Federal, *la inteligencia constituye un tema transversal que atraviesa a toda la institución.*⁴¹

Sin embargo, llama la atención que dentro de las facultades de cada una de las divisiones se desarrollan conceptos propios de inteligencia, desde la estratégica, hasta la operativa, sin que se aprecie una armonización de funciones, dando la impresión de que cada titular divisional aportó su propia experiencia en función de las necesidades de su propia división.

En este sentido, uno de los componentes que tiene menor fortaleza, y que resulta central para la producción de inteligencia, es el análisis. Si bien se hace referencia a éste dentro de las facultades de las divisiones, no se aprecia lo suficientemente sólido para garantizar productos de inteligencia, especialmente estratégica, que permitan atender factores estructurales y causales de los principales fenómenos delictivos. De esta manera, se aprecia una integración institucional del proceso de inteligencia que requiere ser perfeccionada mediante la definición del modelo a emplear por las divisiones que integran a la Policía Federal.

Bajo esta perspectiva, se debe optar entre el fortalecimiento de una División de Inteligencia que tenga las tareas de producción de conocimiento de inteligencia, y generar las directivas para la aplicación de la inteligencia como organización en las demás divisiones; o bien continuar con divisiones que funcionan como modelos cerrados en la generación de inteligencia, enfocando sus esfuerzos mayoritariamente en la vertiente operativa. Esto produciría buenos resultados en el corto plazo, pero seguramente no lograría incidir significativamente en las tendencias estructurales de los fenómenos delictivos como el crimen organizado transnacional y el narcotráfico.

La aplicación del ciclo básico de inteligencia en la Policía Federal muestra importantes áreas de oportunidad, especialmente en la integración de todas las divisiones en la generación de inteligencia táctica – operativa, con la finalidad de integrar todos los servicios para elevar la calidad de la inteligencia producida, que si bien ha mostrado amplios resultados en la captura de líderes criminales y desarticulación de bandas de secuestro, tiene pendiente incidir estructuralmente en los fenómenos delictivos.

En este sentido, es importante señalar que la producción de inteligencia estratégica debe ser uno de los objetivos a mediano y largo plazo para la Policía Federal, a fin de que esté en condiciones de enfrentar el nuevo entorno de amenazas emergentes, en las que grupos de ilegalidad se mezclan con actividades legales, y funcionan en complejas y reducidas organizaciones, con esquemas celulares de redes, que tienen su fortaleza en el reclutamiento permanente y diverso de personas provenientes de distintos segmentos sociales, potenciando capacidades ilícitas y haciendo uso de herramientas propias de la era de la Tecnología de la

Información y Comunicación (TIC).

La implementación de inteligencia estratégica desarrollará mayores capacidades analíticas para la comprensión de las causas de los diversos fenómenos delictivos o ilícitos que permitirá atender de manera estructural y funcional el problema, y no de manera coyuntural, como actualmente sucede, limitando el área de acción a tareas operativas que tienen como resultado la captura de criminales y su posterior encarcelamiento.

No obstante, esta circunstancia de prisión representa un nuevo desafío para las tareas de inteligencia de la Policía Federal, que pareciera estar ausente de los procedimientos y reglamentos, y resulta de gran necesidad. La inteligencia penitenciaria sobre organizaciones y procedimientos criminales resultaría fundamental para inhibir la operación criminal dentro de los centros de readaptación social. Igualmente, contribuiría a entender la estructura y racionalidad criminal que permite el surgimiento y auge de amplias organizaciones delictivas con evidentes liderazgos que repercuten en la articulación de una base social predispuesta, condicionada por las circunstancias a formar parte de las filas de la ilegalidad, sin que hayan mediado otros antecedentes de actividades o conductas ilícitas.

Quizá la mayor limitación para la generación de inteligencia penitenciaria consiste en el enfoque de inteligencia operativa que actualmente prevalece. Si bien éste tiene gran relevancia, debe tener una visión de complementariedad con la lógica estratégica, a fin de incidir tanto en las causas como en los efectos de la criminalidad. Actualmente la inteligencia táctico – operativa, aun cuando tiene gran efectividad, se limita a la atención de los efectos de la delincuencia.

Otra de las áreas de aplicación de la inteligencia estratégica en la Policía Federal es la formulación de planes a largo plazo y el diseño de agendas de trabajo inter e intra agencial, con el fin de aumentar la eficacia de los recursos disponibles y concentrarse en las áreas estratégicas del interés nacional que son responsabilidad de la Federación.

De manera complementaria, se percibe también la necesidad de establecer como una de las facultades de la División de Inteligencia, el diseño y capacitación sistemática de analistas de inteligencia adscritos a otras divisiones. Igualmente, se debería implementar un sistema de profesionalización permanente que eleve las capacidades analíticas de manera gradual, desde los niveles operativos y tácticos, hasta la vertiente estratégica, con el objetivo de institucionalizar la producción de inteligencia en la Policía Federal.

Escenarios en la aplicación del ciclo básico de inteligencia de la Policía Federal

A manera de articular la evaluación con una visión de futuro, se presentan los siguientes escenarios, que se refieren solamente a la evaluación de posibles cursos de acción a desarrollarse en el plano tiempo – espacio, en función de decisiones o acciones presentes.

En este marco se presentan cuatro opciones de escenarios: **pesimista, inercial, moderado y optimista.**

Es importante señalar que los escenarios no son destinos fatales o sucesos destinados a realizarse; por el contrario, son análisis cualitativos que pretenden sintetizar elementos de presente con una visión de futuro.

Escenario pesimista: La implementación del ciclo básico de inteligencia de la Policía Federal se deterioraría por la falta de un modelo integral que contemple la formación permanente de analistas, reduciendo las capacidades a la realización de operativos de bajo impacto y alto riesgo para la Policía Federal, sin lograr modificaciones sustanciales o estructurales a los fenómenos delictivos que son competencia de la Policía Federal.

Bajos estos parámetros, no se institucionalizaría el ciclo básico de inteligencia, quedando en atribuciones discrecionales que dependerían, en gran medida, de la experiencia de los jefes divisionales, y dando pie a duplicación de funciones, dispendio de recursos y poca concentración de esfuerzos. Por lo tanto, se perdería la oportunidad de sentar las bases de un sistema de inteligencia policial sólido con enfoque en la prevención y contexto estratégico de riesgos y amenazas para la ciudadanía. Además, la producción de inteligencia policial se limitaría a procesos de análisis de datos sin aportar insumos para la alta toma de decisiones.

Escenario inercial: El ciclo básico de inteligencia continuaría en la transición sexenal, aportando elemen-

tos para combatir al crimen organizado y amenazas emergentes para la seguridad pública, y sentando las bases para la institucionalización de producción de inteligencia en el mediano plazo. Estas llegarían -de manera simultánea- con el agotamiento del modelo, algo que sería de gran utilidad para el crimen organizado, y dejarían fuera otros riesgos y amenazas de la agenda nacional, tales como terrorismo y subversión, además de que perderían efectividad ante contextos locales.

El componente estratégico de inteligencia no se articularía bajo este escenario, continuando con la producción táctico – operativa, acotando las capacidades de previsión del surgimiento de nuevos riesgos, y abriendo una ventana de vulnerabilidad para la profesionalización de la Policía Federal en el mediano y largo plazo.

Escenario moderado: La aplicación del ciclo básico de inteligencia escalaría hacia una etapa más avanzada, en la que la función policial tenga un componente mayoritariamente de inteligencia, continuando con los logros operativos y fortaleciendo procesos estructurales internos que generen productos de inteligencia estratégica y conocimiento de los fenómenos de atención de la Policía Federal, sistematizando la experiencia operativa en producción de inteligencia que permita detectar áreas de oportunidad y mejora.

Se consolidaría la División de Inteligencia de la Policía Federal como el referente en la generación de directivas para producir inteligencia en los tres niveles, estableciendo además la vertiente de fuentes abiertas como una práctica sistemática para los recolectores y analistas de información.

Escenario optimista: La aplicación del ciclo básico de inteligencia lograría institucionalizarse en el mediano plazo, y sería la base para la articulación de un sistema integral de inteligencia policial que funcione de manera transversal al interior de la Policía Federal, generando un modelo “exportable” hacia las entidades federativas.

Adicionalmente, derivado del eficiente proceso de desarrollo del ciclo de inteligencia, escalaría hacia la producción de inteligencia estratégica, con amplia incidencia en instrumentos como el Programa para la Seguridad Nacional, e insumos sustantivos de la Agenda Nacional de Riesgos.

El modelo serviría también para el desarrollo de sistemas de contrainteligencia que permitan ser más eficaces en el mantenimiento de las capacidades y valores de la Policía Federal.

Actualmente, y en el futuro, no puede entenderse a la Policía Federal sin considerar seriamente al ciclo básico de inteligencia: su operación se encuentra inextricablemente unida a la adopción del mismo, lo que la acerca al máximo estadio de desarrollo policial, conocido en la doctrina como *policía científica*. En todo caso, el reto estriba en la institucionalización de los procesos, más allá del necesario liderazgo de los jefes divisionales, en la consolidación del paradigma de la inteligencia policial o criminal, apostando por su dimensión estratégica.

Notas

¹ Sun-Tz ú, *El Arte de la Guerra*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1982, página 146.

² Tello Peón, Jorge, “La inteligencia ante los desafíos del futuro”; en, *La Seguridad Nacional en la Encrucijada*, Mesa 4. Los servicios de inteligencia, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE), El Colegio de México, miércoles 26 de Septiembre de 2007.

³ Raviv, Dan y Melman, Yossi, *Todo espía un elegido (La verdadera historia de los servicios de inteligencia israelíes, sus aciertos y fracasos, sus orgullos y vergüenzas)*, Planeta, Buenos Aires, 1991, página 25.

⁴ Tratándose de la masa crítica humana a cargo de la función de investigación policial, tanto en los requisitos de ingreso como de permanencia, la legislación establece los máximos niveles de educación o grado de escolaridad promedio; ver, artículos 87 y 88 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; en *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2009, texto vigente, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de noviembre de 2010; disponible en, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>; también, ver, artículo 17, apartados A y B de la Ley de la Policía Federal del 1º de junio de 2011. Última Reforma en el *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de noviembre de 2010; disponible en; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>.

⁵ Tello Peón, Jorge, “La seguridad pública en México. Síntesis Social”; en, Benítez Manaut, Raúl, et. al. (Editores),

Atlas de la Seguridad y la Defensa en México 2009, CASEDE, México, 2009, página 21.

⁶ Para profundizar; ver, Balcázar Villarreal, Manuel I., “Fundamentos para el Estudio de la Inteligencia”, en Moloeznik, Marcos Pablo y Haro Reyes, Dante Jaime (Coordinadores) Manual de Seguridad Ciudadana (2011), Universidad de Guadalajara, Sistema de Universidad Virtual.

⁷ Holzmann Pérez, Guillermo, Artículo 2º, Título Primero – Disposiciones Generales del Anteproyecto de Ley Sistema Nacional de Inteligencia, versión del 24 de agosto de 1996; disponible en, <http://www.fas.org/irp/world/chile/holzman2.htm>

⁸ Ugarte, José Manuel (2009 B) La inteligencia criminal en Australia; en; Revista AAINTELIGENCIA; disponible en, <http://www.aainteligencia.cl/?p=260> <consultado el 7 de agosto de 2011>; el subrayado es del propio autor.

⁹ Tello Peón (2009), Op. cit., página 23.

¹⁰ En otras palabras, se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, difusión y protección de información relevante y oportuna para la toma de decisiones en materia de seguridad y buen funcionamiento del Estado. En tanto la inteligencia policial es la responsable de la detección y procesamiento de individuos, grupos o asociaciones criminales que han operado, operan o podrían operar dentro del territorio nacional; ver, FLACSO Chile (2007), Op. cit., páginas 111 y 112, respectivamente.

¹¹ Colonel Hughes-Wilson, John, Military Intelligence Blunders, Robinson Publishing Ltd London 1999, página 5.

¹² Ugarte, José Manuel, La inteligencia criminal en el Reino Unido y en Canadá (Primera parte: Reino Unido); en, Revista Policía y Criminalística, Número 16, Volumen 362, Editorial Policial, Buenos Aires, 2005, página 65.

¹³ Hay edición en español; ver, Kent, Sherman, Inteligencia Estratégica para una Política Mundial Norteamericana, Editorial Pleamar, Buenos Aires, ediciones varias.

¹⁴ Ghanshyam Singh Katoch, Guerra de Cuarta Generación: Paradigma para el Cambio, página 3, Universidad de Monterrey, California, 2005.

¹⁵ Thiago Cintra, José, Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo, página 45, CISEN, México, 1991.

¹⁶ Ley de Seguridad Nacional, Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 2005; en especial, Inteligencia para la Seguridad Nacional, Capítulo I, De la Información y la Inteligencia, Artículo 29.

¹⁷ Además, los principales funcionarios de la Secretaría de Seguridad Pública Federal -comenzando por su propio titular, responsables del diseño e implementación del ciclo de inteligencia en la Policía Federal, provienen del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN); teniendo como antecedente la creación de la Policía Federal Preventiva en enero de 1999, la posterior designación del entonces Contraalmirante Wilfrido Robledo Madrid y la migración de personal del CISEN a la entonces Coordinación de Inteligencia para la Prevención, a la sazón como núcleo duro de la masa crítica humana del incipiente proceso de inteligencia policial.

¹⁸ Ver; Miklos Tomás, Planeación Prospectiva. El futuro posible es el futuro posible, es decir de un fenómeno en sí, con sus características propias, sin la influencia de actores, agentes u organizaciones específicas. A partir de este momento, los servicios de inteligencia pueden instrumentar acciones para llevar uno o varios fenómenos en particular al futuro posible, es decir, el futuro deseable para la organización. Sobre la elección entre los futuros posibles, se recomienda ver; General Beaufre, André, Construir el porvenir, Editorial Rioplatense, Buenos Aires, 1977.

¹⁹ Swenson Rusell y Lemozy Suzana (coordinadores), Democratización de la función de inteligencia, National Defense Intelligence College, Washington, D.C., 2009.

²⁰ Ver; Lupsha, Peter, Crimen Organizado Transnacional contra el Estado – Nación, 1996. Al respecto, Lupsha señala que la etapa predatoria corresponde a bandas de crimen callejero, atomizado y disperso, con un área de acción definida; la fase parasitaria detalla organizaciones criminales más articuladas, violentas y especializadas, con capacidad de enfrentar algunos actos de autoridad en su contra. Finalmente, la etapa simbiótica identifica grupos con igual o mayor poder que el Estado, aprovechando los recursos institucionales del mismo, y depender de él para su sobrevivencia.

²¹ Naím, Moisés, Ilícito, páginas 22 y 52, 2006.

²² Raviv y Melman, Vid Supra, página 427.

²³ García Luna, Genaro, Para entender el nuevo modelo de seguridad para México, Nostra Ediciones, México, 2011, página 24.

²⁴ Ver; Secretaría de Seguridad Pública Federal, Nuevo modelo policial federal, México, D.F., 2010 y Secretaría de Seguridad Pública Federal, Nuevo modelo de policía, México, D.F., 2010, páginas 26 y ss.

²⁵ García Luna (2011), Op. cit., página 28.

²⁶ Plataforma México, como expresión tecnológica del nuevo modelo de seguridad, está integrada por una Red Nacional de Telecomunicaciones que permite conformar el denominado Sistema Único de Información Criminal (SUIC). De conformidad con el entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa, “Las herramientas tecnológicas de Plataforma México se han convertido en la piedra angular para el intercambio de información delictiva entre los tres órdenes de gobierno [...]”; en, Gobierno Federal, Quinto Informe de Gobierno, 1º de septiembre de 2011, 1.3. Información e inteligencia, Estrategia: Desarrollar e implementar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia, página 31.

²⁷ Estrategias 7.1 y 7.2; en, Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; disponible en, <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/informacion-e-inteligencia.html> <consultado el 4 de mayo de 2011>

²⁸ Dicho inmueble es el único en el país en contar con un war room para gestión de crisis. Ver; Felipe Calderón Hinojosa, Segundo Informe de Gobierno; disponible en, <http://segundo.informe.gob.mx/informe/>

²⁹ Ley de la Policía Federal; en, Diario Oficial de la Federación, México, 1º de junio de 2009.

³⁰ Reglamento de la Ley de la Policía Federal; en, Diario Oficial de la Federación, México, 17 de mayo de 2010.

³¹ Ley de la Policía Federal (2009), Vid Supra.

³² García Luna (2011), Op. cit., página 87.

³³ Entre los recursos de inteligencia se pueden enumerar los medios técnicos (como intervenciones telefónicas), los medios humanos (agente encubierto, informantes), la información pública (medios de comunicación masiva, internet), información proporcionada por otras instituciones, incluyendo la cooperación internacional.

³⁴ García Luna (2011), Op. cit., página 89.

³⁵ El Programa para la Seguridad Nacional 2009 – 2012, considera como amenazas las siguientes: delincuencia organizada, narcotráfico, grupos armados, terrorismo y vulnerabilidad en fronteras; ver, Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 2009, disponible en: www.cisen.gob.mx/espanol/prog_seg_nacional.htm

³⁶ Artículo 11 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal; en, Diario Oficial de la Federación, México, 13 mayo 2010.

³⁷ Ibidem

³⁸ Ibidem

³⁹ Ibidem

⁴⁰ Ver; García Luna (2011), Op. cit., página 84.

⁴¹ Ver, por ejemplo; Thiago Cintra, José, Op. cit., quien identifica cuatro campos del poder: político, económico, psicosocial y militar.

⁴² También, es necesario apuntar que el mayor reto para la aplicación del ciclo básico de inteligencia es la institucionalización de procesos como parte del quehacer ordinario policial, lo cual permitirá transmitir esta sistematización del ciclo de inteligencia a policías locales (estatales y municipales) que, con un adecuado manejo, pueden enfocar el modelo a la prevención comunitaria del delito, desactivando factores potenciales de riesgo delictivo..

Referencias Bibliográficas

- Balcázar Villarreal, Manuel I. (2011), “Fundamentos para el Estudio de la Inteligencia”, en Moloeznik, Marcos Pablo y Haro Reyes, Dante Jaime (Coordinadores) Manual de Seguridad Ciudadana, Universidad de Guadalajara, Sistema de Universidad Virtual, Guadalajara.
- Colonel Hughes-Wilson, John (1999), *Military Intelligence Blunders*, Robinson Publishing Ltd, London.
- Diario Oficial de la Federación, Ley de la Policía Federal, México (1° de junio de 2009)
- Diario Oficial de la Federación, Ley de Seguridad Nacional, México (31 de enero de 2005)
- Diario Oficial de la Federación, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México (2 de enero de 2009), texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de noviembre de 2010; disponible en, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>;
- Diario Oficial de la Federación, Programa para la Seguridad Nacional 2009 – 2012, México (20 de agosto de 2009)
- Diario Oficial de la Federación, Reglamento de la Ley de la Policía Federal, México (13 mayo de 2010)
- FLACSO Chile (2007), *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- García Luna Genaro (2011), *Para Entender el Nuevo Modelo de Seguridad para México*, Nostra Ediciones, México.
- General Beaufre, André (1977), *Construir el porvenir*, Editorial Rioplatense, Buenos Aires.
- Ghanshyam Singh Katoch (2005), *Guerra de Cuarta Generación: Paradigma para el Cambio*, Universidad de Monterrey, California.
- Holzmann Pérez, Guillermo (1996), Artículo 2°, Título Primero – Disposiciones Generales del Anteproyecto de Ley Sistema Nacional de Inteligencia, versión del 24 de agosto de 1996; disponible en, <http://www.fas.org/irp/world/chile/holzman2.htm>
- Joint Chiefs of Staff (2007) , JP 2-0 Joint Intelligence, United States of America.
- Kent Sherman (1966), *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton.
- Lupsha Peter (1996), *Crimen Organizado Transnacional contra el Estado – Nación*, México.
- Miklos Tomás y Tello María Elena (2007), *Planeación Prospectiva, una estrategia para el diseño del futuro*, Ed. Limusa, México.
- Moloeznik, Marcos Pablo (2006), “Apuntes teóricos y doctrinarios sobre las operaciones especiales”; en, General Chávez Marín, Clever A. (Coordinador), *Estudios Militares Mexicanos (II Simposio Internacional de Historia Militar)*, Zapopan.
- Moloeznik, Marcos Pablo (2010), *Manual de sistemas comparados de policía*, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.
- Naím Moisés (2006), *Ilícito*, Ed. Debate, España.
- Raviv, Dan y Melman, Yossi (1991), *Todo espía un elegido (La verdadera historia de los servicios de inteligencia israelíes, sus aciertos y fracasos, sus orgullos y vergüenzas)*, Planeta, Buenos Aires.
- Rico, José María y Chinchilla, Laura (2007), *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*, Instituto de Defensa Legal/Open Society Institute, Lima.
- Sun-Tzú (1982), *El Arte de la Guerra*, Emecé Editores, Buenos Aires.
- Swenson Rusell y Lemozy Suzana (coordinadores) (2009), *Democratización de la función de inteligencia*, National Defense Intelligence College, Washington, D.C.
- Tello Peón, Jorge (2007), “La inteligencia ante los desafíos del futuro”; en, *La Seguridad Nacional en la*

Encrucijada, Mesa 4. Los servicios de inteligencia, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE), El Colegio de México.

Tello Peón, Jorge (2009), "La seguridad pública en México. Síntesis Social"; en, Benítez Manaut, Raúl, et. al. (Editores), Atlas de la Seguridad y la Defensa en México 2009, CASEDE, México.

Thiago Cintra José (1991), Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México, México, D.F.

Ugarte, José Manuel (2009 A), La evolución de la actividad de inteligencia y de la inteligencia criminal en América Latina: actualidad, dificultades, perspectivas y propuestas; en Revista AAINTELEGENCIA, Proyecto Aurora Australis: Inteligencia de Emergencia para la Era de la Información, noviembre 2009. Disponible, en; <http://www.aainteligencia.cl/?p=49>.

Ugarte, José Manuel (2009 B), La inteligencia criminal en Australia; en; Revista AAINTELEGENCIA, Proyecto Aurora Australis: Inteligencia de Emergencia para la Era de la Información, noviembre 2009. Disponible, en; <http://www.aainteligencia.cl/?p=260>.

Ugarte, José Manuel (2005), La inteligencia criminal en el Reino Unido y en Canadá (Primera parte: Reino Unido); en, Revista Policía y Criminalística, Número 16, Volumen 362, Editorial Policial, Buenos Aires.

Liderazgo en Tiempos de Crisis

Pedro L. de la Fuente

Introducción

Cuando escribí -hace más de diez años- estas reflexiones quería compartir algunas ideas sobre las cualidades fundamentales que debe poseer un líder en tiempos de crisis. La situación de la República Argentina era crítica. Había experimentado condiciones extremas de conmoción institucional, quebranto económico y agitación social. Creía entonces (y creo todavía) que una de las causas primarias de esa situación era la ausencia de personas comprometidas con su función de líderes. Pienso que esa carencia no se ha solucionado y que la Argentina necesita urgentemente promover un liderazgo basado en valores en todas las instancias de conducción: política, empresaria, sindical, militar, eclesiástica. Es por ello que estas ideas, pensamientos y opiniones pretenden preparar un espacio de reflexión que ayude a buscar consensos acerca de algunas características del liderazgo que hace falta en estos tiempos. En ese compartir, acordar y disentir, podremos acercarnos juntos hacia la identificación de actitudes centrales (a nuestro entender) que permiten que el líder sea seguido, respetado y escuchado, que sea capaz de motivar a quienes dependen de él y pueda llevar a cabo su misión. Son ideas que están influidas por la experiencia personal del autor y teñidas con la deformación profesional de una organización jerárquica como es la Armada Argentina. No por ello dejan de ser válidas y aplicables en otros ámbitos.

Al preguntarnos cuales son las cualidades que deben prevalecer en un líder al enfrentar aguas agitadas y tiempos tormentosos, crisis y cambio, hemos identificado tres, que queremos proponer para la discusión. Se trata, ordenadas por importancia, de las cualidades de contención, ejemplo y proyectos. Ellas configuran tres actitudes esenciales: El líder para tiempos de crisis debe ser capaz de articular una VISIÓN, difundir su EJEMPLO y brindar CONTENCIÓN.

Un líder para tiempos de crisis debe tener una visión

Un líder para tiempos de crisis debe tener una visión, es decir una idea del futuro hacia el que se dirige y de los caminos que deberá transitar para alcanzarlo. Debe ser capaz de contagiar la visión a sus seguidores. Ella se compone de proyectos que deben ser claros, concretos, y alcanzables. Quizás alguno pueda cuestionarse si, agobiados por la complicada situación en la que estamos inmersos, con dificultades presupuestarias, con incertidumbre económica, con la imposibilidad actual para concretar lo inmediato, tiene sentido o es razonable tener proyectos. Y la respuesta es un enfático sí: Hacen falta proyectos para avanzar hacia el futuro. Hacen falta sueños, ilusiones que impulsen los intereses de las personas; son necesarios para imaginar la realización personal, para poder apostar al futuro.

Esas imágenes permiten vislumbrar que el trabajo que uno hace construye, edifica, y perdura; ponen a cada miembro del equipo en actitud de hacedor, y le permiten superar el presente incierto y proyectarse

Una primera versión de este trabajo fue presentada en el Seminario sobre Liderazgo Efectivo organizado por el Instituto Universitario Naval en Septiembre de 2002 y publicada en la edición de Diciembre de 2003 en el Boletín del Centro Naval.

Pedro de la Fuente es Profesor en Asuntos de Seguridad Nacional en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry, en Washington DC, EE.UU. Sus áreas de investigación son Toma de decisiones, Manejo de crisis, Liderazgo y Juegos de simulación. Es Contraalmirante de la Armada Argentina. Durante su carrera fue Director de Educación Naval, Comandante de la Flota de Mar y Director de la Escuela de Guerra Naval. Se retiró del servicio activo en 2005.

hacia un futuro mejor, que él, desde su posición -por subalterna que sea- es capaz de influir, de modelar, de crear.

Recuerdo siempre una anécdota de un profesor de recursos humanos que se refería a la labor de los albañiles que construían una biblioteca monumental en una universidad de los Estados Unidos y señalaba, cuando se les preguntaba a los obreros sobre lo que estaban haciendo, dos actitudes: La de aquel que decía con resignación y fastidio que “apilaba ladrillos”, como preguntando ¿acaso no ve lo que estoy haciendo?, y la del que, orgulloso, pensando en grande, decía: “¿Yo? ¡Estoy edificando la biblioteca!”, con la convicción, el sentimiento, el orgullo, de que su tarea era irremplazable y definitiva, que sin su contribución esa biblioteca, su biblioteca, jamás podría haberse llevado a cabo.

Esa es la actitud que el líder debe inspirar, fomentar, promover entre sus seguidores, entre sus conducidos. Para ello, él mismo debe estar personalmente comprometido y convencido de la validez de lo que hace, de la posibilidad de alcanzar los objetivos, de la razonabilidad de los mismos.

Esas metas no deben ser fáciles ni sencillas. Deben estar por encima de las expectativas comunes, pero siempre deben ser alcanzables. Hay que apostar a lo complejo, a lo difícil, a lo que hace la diferencia, a lo que agrega valor, a la contribución fundamental, al avance y al progreso. En síntesis: Hay que construir futuro en las imágenes mentales de los subordinados, un futuro en el que ellos sean protagonistas, actores principales, arquitectos comprometidos con esa nueva realidad que construyen con su accionar.

Un líder para tiempos de crisis debe tener proyectos claros y debe ser capaz de contagiarlos a sus seguidores.

Un líder para tiempos de crisis debe difundir su ejemplo

Un líder debe ser ejemplar siempre. Debe ser modelo para quienes lo siguen, debe ser el espejo en que se miran sus seguidores, debe ser motivo de inspiración para aquellos a quienes conduce y lidera. Parecería entonces que no hemos agregado nada nuevo a décadas de reflexión sobre el tema. Sin embargo, creemos que en situaciones de crisis, cuanto más profunda y terminal se presente esa crisis, cuanta mayor zozobra e indefinición existan sobre las maneras de salir de ella, sobre las causas que la han producido, sobre las posibilidades de sobrevivirla y superarla, mayor transparencia debe pedirse a la figura del líder. Sólo será seguido quien posea honestidad personal y prestigio profesional.

La honestidad debe ser cristalina e indudable. Es particularmente importante que el líder en tiempo de crisis sea identificado como ejemplo de austeridad, y que las dificultades, privaciones o limitaciones propias de la transición sean sufridas también por él, con el mismo impacto que sobre el resto; porque compartir las penurias le brinda una autoridad moral que potencia la adhesión de su gente.

¿Qué decir acerca del prestigio del líder? Debe ser capaz de transmitir magnetismo personal, deseos de seguirlo, imagen positiva, la sensación de que es un hombre de acción que reflexiona y decide, no alguien tímido y desconcertado por los acontecimientos. Una persona que en situación de crisis, de peligro, será capaz de sofrenar sus dudas, ignorar sus miedos y articular una respuesta, la respuesta que sus subordinados esperan de él. Capaz de convivir con sus temores hasta que se salga de la situación.

El momento más crítico es siempre cuando callan las palabras, cuando el silencio envuelve el ámbito de trabajo y uno sabe que está solo entre la espalda y la pared. Ubicado en su puente de comando, tiene detrás suyo solamente un mamparo frío, han cesado las bromas y los consejos, las opiniones sobre cómo hacer o no hacer las cosas, las sugerencias, los comentarios. Y en ese silencio gélido los hombres esperan la voz de mando, la orden, la decisión que (piensan, esperan, desean) los sacará de la situación de peligro que se avecina, que ya está presente, que ha llegado y que es necesario superar.

Si el líder no es capaz entonces de transmitir convicción, de obrar sin dudas, de ocultar sus temores y hacer gala de sangre fría, de determinación, de coraje, no sirve. No será creíble, no será seguido, no cumplirá con su misión de conductor.

Debe por lo tanto sacar fuerzas de sus miedos, sin delatar, sin dejar que se trasluzca el temor que lo embarga. Debe superar sus dudas, el cuestionamiento sobre si la decisión que toma es realmente la mejor, la más adecuada a la situación que se enfrenta, el rumbo seguro que aleja de la tempestad o el peligro. Debe

señalar sin vacilaciones el rumbo a seguir, el camino a adoptar, la acción que es necesario hacer ahora.

Más tarde, en soledad con sus pensamientos, elevará una plegaria en acción de gracias, y luego, frente a un café compartido con su segundo en comando, discutirá porqué adoptó esa decisión y no otra. Pero no puede hacerlo (no tiene derecho) cuando debe tomar la decisión. Sus hombres esperan de su líder, de su comandante (por sus conocimientos, por su experiencia, por su coraje) que sepa sacarlos de esa situación difícil para la que ellos no tienen solución. Y una actitud temerosa, dubitativa, desconcertada, servirá solamente para aumentar el pánico, destruir la confianza y conducirá seguramente al fracaso.

¿Es fácil ser líder? ¿Es fácil tomar decisiones? Seguramente no, pero es la principal tarea para la cual nos preparamos durante toda nuestra vida quienes abrazamos carreras que culminan en posiciones de conducción, de liderazgo, que nos otorgan poder sobre las vidas de otros hombres y sobre los medios que la Nación pone a nuestra custodia. Es la savia, la sal de estas profesiones (en nuestro caso la Marina), la conducción de hombres, el manejo de buques y el empleo de las armas para la defensa de la patria en el mar.

Cuanto mayor sea la incertidumbre, más grande el riesgo o el peligro, más tranquilo debe estar el líder. Debe incorporar a su personalidad una actitud serena, un modo reposado no exento de firmeza y determinación, pero debe controlar más que nunca sus emociones y su ansiedad, en la convicción de que su conducta será particularmente observada por sus hombres y que el tono de su voz, sus gestos, su apostura, serán comunicaciones no verbales, señales que (consciente o inconscientemente) estará transmitiendo a quienes dependen de él y por medio de ellas cimentando o demoliendo su confianza.

¿Cómo se ejercita uno para estas situaciones? Hay una sola manera y es asumiendo riesgos de manera consciente, deliberada y progresiva. Es necesario que los líderes asuman el riesgo de permitir (como educadores, al formarlos) que sus hombres se equivoquen. Ello requiere dos condiciones: Tener la predisposición y el coraje de aceptar los costos de la equivocación del subordinado, y saber que se estará en condiciones de anticipar posibles errores y corregirlos antes de que éstos sean fatales. Lo cual requiere por parte del superior un conocimiento detallado de las tareas y un profuso adiestramiento, adecuado e intensivo, para lograr esa seguridad, esa confianza que permita correr el riesgo calculado y aceptar el costo.¹

Los días en operaciones en el mar, las navegaciones realizadas, las diversas oportunidades en que se ha efectuado personalmente la maniobra o la tarea de que se trata son fundamentales para lograr ese adiestramiento propio y poder transferir a los subordinados la realización de las tareas.

Estas actividades deben efectuarse en sucesión, apoyadas siempre por una base teórica, y aumentando paulatinamente el grado de complejidad. Siempre combinadas con una actividad descriptiva previa y una crítica posterior que permitan materializar el lazo de realimentación que mejora el proceso. Estableciendo además procedimientos operativos estándar para las tareas complejas y practicando las emergencias en situaciones controladas, para estar adiestrado cuando se presenten en condiciones de peligro real.

El prestigio se construye trabajosamente todos los días y se pierde en unos pocos segundos de indecisión. El líder debe ser consciente de ello, y preocuparse por cuidarlo, mantenerlo y acrecentarlo, con su actitud proactiva, su voluntad incansable y ejerciendo sin vacilaciones la responsabilidad que le ha sido confiada.

Un líder para tiempo de crisis debe brindar contención

Un líder para tiempos de crisis debe ejercitar una sensibilidad particular que le permita contener a quienes dependen de él. Debe privilegiar la comunicación con todos y cada uno de ellos personalizándola, haciéndose eco de las necesidades de sus subordinados, invirtiendo su tiempo en construir puentes de consenso y cooperación, privilegiando las situaciones que producen mayor armonía sobre las decisiones que, aunque justas, puedan provocar entre sus subordinados fracturas. Debe conducirse más como entrenador del equipo que como su jefe. Debe comprometer toda su capacidad, su sabiduría, sus aptitudes para relacionarse, convencido de que deberá escuchar mucho y hablar sólo lo necesario.

Debe dedicar mucho tiempo y esfuerzo a conocer los problemas de su gente, para estar al tanto de lo que les sucede. Aunque no pueda resolver todos los problemas, sus subordinados deberán saber que pueden contar con él, que son importantes, que serán escuchados y que sus problemas serán planteados y, de ser posible, resueltos.

Para ello es necesario disminuir la distancia en las organizaciones jerárquicas, facilitar el contacto, mejorar el acceso al líder. El valor del contacto personal no debe ser subestimado; éste marca la diferencia e incentiva la identificación con el líder y sus proyectos.

Es imprescindible preocuparse por las situaciones familiares de los subordinados y su incidencia en los desempeños individuales y en el equipo. Hay que identificar los casos críticos y actuar de inmediato para resolverlos.

El líder debe ser capaz de reconocer las cualidades de cada uno de sus hombres, ubicándolos y dándoles responsabilidades de acuerdo a sus talentos. Debe aspirar a tener los mejores profesionales que pueda conseguir, pero siendo capaz de trabajar con los que el azar o la fortuna, sus superiores o la organización, han puesto bajo su mando, sin quejarse de sus flaquezas o limitaciones y obteniendo los mejores resultados posibles de cada uno de ellos.

Debe infundir optimismo, mentalidad ganadora, convicción de que las metas van a ser logradas y que todos participarán de los beneficios del éxito. Hacia afuera, debe ser generoso con los triunfos y propietario exclusivo de los fracasos de su equipo.

Un líder conserva siempre sus puertas abiertas para estar disponible y poder contener a quienes dependen de él, y mantiene una luz encendida para que sea fuente de inspiración, guía en la oscuridad y faro en la tormenta.

Liderazgo en tiempo de crisis (incertidumbre)

¿Por qué es distinto el liderazgo en estas épocas? Lo que caracteriza las situaciones de crisis es la incertidumbre, es decir la falta de certezas. Por ello el líder debe desarrollar, en aquellos que dependen de él, mayor adhesión que en tiempos normales.

Podemos decir que las épocas de crisis se caracterizan por la modificación, de manera incierta, de la situación actual hacia una que se aprecia potencialmente desfavorable. Por eso conllevan -en la percepción de los afectados- mayor preocupación por el futuro y por las consecuencias de las acciones que se realizan y las decisiones que se adoptan. En estas circunstancias se pone a prueba la capacidad del líder para:

- Comunicar su visión
- Hacer creíbles sus sueños (“venderlos”)
- Transitar el cambio
- Alcanzar el estado deseado
- Lograr que se acepte que la situación final es la mejor que se podía obtener con el tiempo y los recursos disponibles, dentro de un contexto (o escenario) que no puede ser negado, ignorado o rechazado

Se procura evolucionar hacia una situación más favorable (de eso trata en definitiva la Estrategia, de concretar las ideas en acción), ya sea para conservar la ventaja de una situación que es favorable, o para convertir una situación desfavorable en otra mejor.

Hay que difundir la idea, convencer de que es posible, que puede alcanzarse, que no es “mágica” sino emocional y racionalmente factible. El líder debe ser un vendedor de sueños sensato, eficaz y eficiente, valorado y respetado por su prestigio, honorabilidad y ejemplo.

Debe además tener ideas originales y convertirlas en metas concretas; debe promover proyectos que sean convincentes (aunque difíciles) y debe poseer la capacidad para explicarlos, de manera clara y sencilla, comprensible para el gran público. Debe ser capaz de concretarlos en planes, secuenciarlos en el tiempo e imaginarlos terminados.

Walt Disney decía: “Si eres capaz de soñarlo, puedes hacerlo realidad”.

El líder debe ser motivador, entusiasta, con empuje propio, convencido profundamente de la viabilidad de lo que propone, optimista y realista (no ingenuo), consciente de la existencia de obstáculos y dificultades que deberán ser superados para alcanzar las metas, y de que si compromete a los suyos en una empresa imposible será artífice de su fracaso y perderá su credibilidad. Hay que tener siempre presente que

a todos nos gusta ser parte del equipo ganador.

En definitiva, en tiempos de crisis el líder debe ser capaz de articular una VISIÓN, difundir su EJEMPLO (proyectar PRESTIGIO) y brindar CONTENCIÓN, igual que siempre pero más que nunca. Estas cualidades, universalmente presentes entre las características de liderazgo, son particularmente relevantes en estos tiempos. Dicho de otra manera: Siempre fueron necesarias, ahora son fundamentales.

Cuanto más profunda la crisis, cuanto mayor la incertidumbre, más debe el líder profundizar su compromiso con los sueños, ideas y proyectos a alcanzar, para facilitar que lo sigan sus conducidos.

Un líder para tiempos de crisis debe... Liderar

¿Cuáles son las características que permiten que equipos motivados, conducidos por un líder eficaz, recorran la milla extra, realicen el esfuerzo definitorio, produzcan el resultado inesperado?

Hemos hablado de la necesidad de construir equipos de trabajo, de asignar tareas y responsabilidades acordes con los talentos de cada uno de los miembros del equipo. No es cierto que el líder elija siempre a sus subordinados, pero debe tener habilidad necesaria como para reconocer sus fortalezas y aprovecharlas, al igual que para identificar sus debilidades y compensarlas.

Nos hemos referido también a la actitud proactiva, ganadora, al entusiasmo que se contagia y potencia los logros, a la capacidad para acercar las metas y ponerlas al alcance de la mano, de hacer creíble lo que para otros resulta imposible de lograr.

En esa habilidad para simplificar lo complejo basa el líder de tiempos de crisis, el piloto de tormentas, su capacidad de convencer a quienes lo siguen.

¿Cuál es la contribución original que brinda este trabajo? Pone el acento en tres actitudes que, si bien deben estar siempre presentes en el accionar de un líder, adquieren mayor importancia en tiempos turbulentos, en situaciones de crisis.

Frente a quienes sostienen que los tiempos de crisis son momentos para disminuir los riesgos y adoptar actitudes conservadoras, no iniciar proyectos, mantener el *status quo*, desarrollar bajos niveles de actividad y no innovar, este trabajo presenta la visión de que son precisamente los tiempos de crisis oportunidades en las que el líder debe redoblar la apuesta, desarrollar nuevos proyectos para motivar a sus seguidores, mantener la cohesión del equipo y edificar expectativas hacia un futuro mejor.

Se pone el acento en las características éticas del líder, en particular su transparencia, en que su accionar será observado con mayor grado de detalle cuanto peor sea la situación, y en la necesidad de comportamientos austeros y responsables.

Finalmente, se da mayor importancia a los aspectos de contención de los subordinados, por entender que deben multiplicarse los esfuerzos para conocer, comprender y apoyar de manera efectiva sus carencias, mejorando todo lo que fuere posible su situación socioeconómica con medidas innovadoras, pero sobre todo brindando el sustento espiritual que los identifique con la visión del equipo, los comprometa como parte fundamental del mismo y les brinde motivos para seguir esperando.

Suelo comparar las situaciones de motivación con una balanza de dos platillos: el profesional y el material. En cada uno de los platillos se acumulan retribuciones, en uno de tipo espiritual: Logros profesionales, satisfacción por lo que se realiza. En el otro se apilan retribuciones materiales: Dinero, bienestar.

Debe existir un adecuado balance entre ambos, y lo que no puede suceder es que los dos platillos estén vacíos. Si el profesional está colmado (porque las expectativas de crecimiento, las actividades que se realizan, la satisfacción profesional son satisfechas) es posible aceptar retribuciones bajas.

Si los aspectos materiales están satisfechos (buen sueldo, servicios sociales, ambiente familiar contenido) es posible aceptar que la actividad profesional sea escasa o poco atractiva, intrascendente. Desde luego que esta situación no puede prolongarse indefinidamente.

La mejor combinación es alta exigencia y actividad profesional con buenas retribuciones. La crítica, la catastrófica, la imposible de sostener, es la carencia de actividad profesional con retribuciones bajas porque produce desaliento, desesperanza, la percepción de que lo que se hace no tiene importancia y que por eso no se invierten recursos que financien las actividades.

En tiempos de crisis el líder debe llenar el platillo profesional con proyectos y actividades, debe mantener alto el espíritu, debe cubrir con mayor contención y afecto los aspectos materiales, y debe mantener un horizonte de referencia que permita vislumbrar un futuro mejor.

Sostenemos entonces que el mejor camino para enfrentar las crisis es apoyar una visión que nos conduzca a un futuro deseable (y que no sea utópico) manteniendo conductas ejemplares y conteniendo adecuadamente a aquellos que dependen de nosotros.

La habilidad del líder consiste en demostrar que aún en tiempos difíciles los éxitos son posibles, somos capaces de logros trascendentes, podemos confiar en nuestras fuerzas y existen motivos para creer y esperar un futuro mejor.²

Notas

¹ En el Credo del Oficial de Marina, inspirado en las Ordenanzas Generales de la Armada Naval de Carlos III de España, se hace especial hincapié en la necesidad de adquirir "... conocimientos propios de los muchos ramos de su carrera, considerando que el que ignora no puede mandar y que si algún acaso lo pone en cargo superior a su inteligencia, estará en el continuado desaire de darlo a conocer a sus subordinados y en igual riesgo de perder su estimación."

² Estos conceptos fueron pronunciados por el Jefe del Estado Mayor General de la Armada en la ceremonia de Condecoración al Rompehielos ARA "ALMIRANTE IRIZAR", con motivo de la Operación "Cruz del Sur" en la que brindó asistencia, abastecimiento y ayuda médica al buque alemán "Magdalena Oldendorf", atrapado entre los hielos en la Antártida, en el invierno austral de 2002.